

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

Étude Comparative
du
Protectorat Tunisien
et du
Protectorat Marocain

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences Politiques et Économiques)

Présentée et soutenue le Samedi 20 Mars 1920, à 2 heures

PAR

JEAN GENET

Président : M. GEOUFFRE DE LAPRADELLE, professeur

Suffragants { *MM. PILLET, professeur*
BASDEVANT, agrégé

LIBRAIRIE

DE LA SOCIÉTÉ DU

RECUEIL SIREY

André MORLARO & FORCEL

LÉON TENIN, Directeur

22, rue Soufflot, PARIS, 5^e

1920

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

**La Faculté n'entend donner aucune approbation ni
improbation aux opinions émises dans les thèses :
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.**

Étude Comparative
du
Protectorat Tunisien
et du
Protectorat Marocain

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences Politiques et Économiques)

Présentée et soutenue le Samedi 20 Mars 1920, à 2 heures



PAR

JEAN GENET

Président : M. GEOUFFRE DE LAPRADELLE, professeur

Suffragants { MM. PILLET, professeur
BASDEVANT, agrégé

LIBRAIRIE

DE LA SOCIÉTÉ DU

RECUEIL SIREY

ANNE MORLAROSE & FORCEL

LÉON TENIN, Directeur

22, rue Soufflot, PARIS, 5^e

1920

ÉTUDE COMPARATIVE DU PROTECTORAT TUNISIEN ET DU PROTECTORAT MAROCAIN

INTRODUCTION

Sommaire. — Des différentes acceptions du mot protectorat. — Protectorat ancien. — Protectorat contemporain. — Protectorat colonial.

Justification de l'œuvre française en Afrique du Nord.

Les Etats qui veulent établir leur prédominance sur des peuples faibles ou moins civilisés peuvent choisir entre deux méthodes :

Ou bien ils procéderont par l'annexion pure et simple, ou bien tout en octroyant une certaine autonomie interne à la nation dominée, en lui laissant son gouvernement national, ses institutions et ses chefs, ils s'assureront le droit de la représenter à l'extérieur, de tenir garnison sur son sol, de lui demander des contributions financières et des contingents de soldats. En échange de ces concessions l'Etat dominant promet son appui à l'Etat dominé et lui garantit l'intégrité territoriale, il réalise ainsi la forme de prééminence connue sous le nom de protectorat. Elle a l'avantage, lorsqu'elle est obtenue pacifiquement, d'économiser de coûteuses expéditions coloniales et d'accoutumer les populations à une influence étrangère qu'elles ne sentent pas puisqu'elles obéissent toujours en apparence à des nationaux.

Le protectorat dont nous venons d'esquisser le schéma, a été créé par les peuples colonisateurs de l'époque contemporaine. Ce type a succédé après une lente évolution, au protectorat de forme ancienne ainsi défini par M. Pillet (1) : « Le protectorat de forme ancienne suppose deux Etats d'importance inégale mais de civilisation sensiblement égale. Le fort promet au faible son appui, sa protection contre les dangers auxquels il peut être exposé; en retour cette situation lui procure un supplément d'influence auquel il n'est pas indifférent, et parfois un tribut, ou la disposition de forces auxiliaires en cas de besoin ».

Les Romains pratiquèrent la politique du protectorat à l'égard de diverses peuplades. Le roi de Numidie Massinissa et ses successeurs reconnurent la suprématie « la majestas » du peuple romain et gouvernèrent avec le concours de délégués de la République, puis de l'Empire.

Cette situation dura jusqu'à la réduction de la Numidie en province romaine au ⁱⁱe siècle après Jésus-Christ.

Enfin plusieurs Etats asiatiques acceptèrent des alliances inégales avec Rome et devinrent ses *federati* en vertu de l'*iniquum fœdus*.

Gênes et Monaco dès le Moyen Age, la Confédération du Rhin, création éphémère de Napoléon I^{er}, les Iles Ioniennes et Cracovie (1815) constituèrent autant de [protectorats. La Confédération du Rhin créée dans un pur esprit de domina-

(1) Des droits de la puissance protectrice sur l'administration intérieure de l'état protégé. Revue générale de droit internationale publique, année 1895, page 584.

tion ne dura que de 1806 à 1813. Les protectorats des Iles Ioniennes et de Cracovie, inspirés surtout par des considérations d'équilibre se maintinrent, le premier jusqu'en 1863, et le second jusqu'en 1846. L'archipel ionien avait été placé sous la protection de l'Angleterre pour empêcher la suprématie complète de l'Autriche sur la mer Adriatique ; le Gouvernement britannique en consentit la cession à la Grèce parce qu'une petite puissance ne pouvait tirer parti de la remarquable situation stratégiques de Corfou pour inquiéter ses voisins.

La République de Cracovie était placée sous le protectorat austro-russo-prussien, les cours de Vienne et de Berlin ne s'étant pas souciées d'une nouvelle augmentation de la Pologne russe. Malheureusement le prince de Metternich prétexta des troubles pour annexer purement et simplement Cracovie, et sut calmer ses co-associés en leur distribuant quelques districts galiciens.

Le xix^e siècle a vu se développer une forme nouvelle de protectorat envisagée par M. Pillet (des droits de la puissance protectrice) « comme supposant deux Etats d'importance inégale et de civilisation différente. « L'Etat civilisé se présente à l'Etat moins civilisé comme un tuteur, comme un instituteur, comme un guide. Il facilite son entrée dans la communauté internationale en se chargeant de ses relations avec les peuples étrangers, relations que ce dernier serait inhabile à conduire avec succès ; il promet de le défendre contre tout danger extérieur ; il se charge de le faire avancer peu à peu dans la voie du progrès. Le protégé, de son côté, se borne le plus

souvent à promettre à son protecteur la somme d'obéissance nécessaire à l'exercice de ses importantes et délicates fonctions ».

Cette définition est complétée par celle que nous donne M. Despagne, dans son *Essai sur les Protectorats*. Pour lui ce protectorat qu'il appelle protectorat colonial « est le lien contractuel établi entre deux Etats, en vertu duquel l'un, tout en n'entendant tirer que de lui-même son existence comme puissance souveraine, cède à l'autre l'exercice de certains de ses droits de souveraineté interne ou d'indépendance extérieure, à la charge par celui-ci de le défendre contre les attaques auxquelles il pourrait être en butte et de l'aider dans le développement de ses institutions et la sauvegarde de ses intérêts ».

Le protectorat servant de méthode de colonisation répond à de nouveaux besoins, s'enrichit de nouvelles attributions et ne met plus en présence des peuples de culture équivalente comme les protectorats anciens inspirés par un but de domination ou d'équilibre. Si les peuples colonisateurs actuels obéissent aussi à des mobiles intéressés, du moins cherchent-ils à faire régner la civilisation sur des territoires incultes ou troublés par le brigandage, ils veulent arracher les populations à des pratiques que réprouvent les droits de l'humanité, pratiques telles que l'esclavage et le cannibalisme. Le seul moyen d'y parvenir est de s'assurer le contrôle de l'administration intérieure du protégé.

Les conséquences juridiques qu'entraîne le protectorat colonial sont les suivantes : La personnalité internationale du

protégé disparaît derrière celle du protecteur. « Même si, dit M. Pillet, le protégé s'est réservé le droit d'agir en personne dans les négociations et les actes auxquels ses relations donnent lieu ; cela n'empêche pas que la puissance supérieure ne conserve l'autorité, la direction, et que sans son concours le protégé ne puisse rien faire qui soit internationalement valable ».

Du fait qu'un Etat se place sous le protectorat d'une autre puissance, celle-ci devient responsable à l'égard des puissances tierces. Le protecteur se trouvera souvent en face d'accords conclus par le protégé avec d'autres puissances lorsqu'il avait sa pleine indépendance. On ne peut dire que le protectorat constitue une situation nouvelle telle que ces traités soient pour le protecteur une *res inter alios actas*. Refuser de respecter les accords internationaux serait s'exposer à des conflits avec les contractants du protégé, car les Etats lésés, dans leurs droits, protesteraient contre la violation par le protecteur des engagements du protégé. C'est ainsi que la France n'a pas refusé l'application des capitulations passées avec le bey de Tunis et le sultan du Maroc par diverses puissances européennes, mais a obtenu par des négociations l'abrogation de ces textes et l'institution d'une justice française en Tunisie et au Maroc, justice qui assure à tous les étrangers les garanties dont ils craignaient l'absence chez la justice indigène. Enfin nous avons affirmé, par l'article 6 du traité du Bardo, notre respect des traités de commerce passés par la Régence de Tunis avec l'Angleterre et l'Italie, et en avons assuré l'application jusqu'à leur expiration.

En ce qui touche les rapports du protecteur et du protégé, la situation se définit par l'abandon au protecteur de la politique extérieure du protégé. L'Etat dominant, chargé désormais des intérêts internationaux de son protégé, s'engage à le défendre contre toute agression et lui garantit son intégrité territoriale.

Les nationaux du protecteur ne peuvent être soumis à la juridiction du protégé puisque le pacte est signé entre Etats de civilisation inégale. Aux tribunaux consulaires, l'Etat protecteur substitue sa juridiction ordinaire et trouve dans la prépondérance que lui confère sa situation, le droit d'obtenir du protégé que les différends entre les siens et les indigènes soient réservés à sa juridiction. Mais les prérogatives du protecteur ne s'arrêtent pas là et différentes matières dépendant de la souveraineté interne du protégé lui reviennent. Cette extension se justifie par la responsabilité de l'Etat dominant à l'égard des nations tierces, et par la tâche qu'il a assumée.

Devenu garant du protégé par rapport aux Etats étrangers, l'Etat dominant doit pourvoir à la sécurité de leurs ressortissants sur le sol du dominé, par conséquent l'organisation et le fonctionnement de la police seront sous son contrôle. Il se chargera aussi de la gestion des finances du protégé afin de pourvoir à la mise en état des services publics, et de répondre ainsi à sa mission civilisatrice. L'on ne peut délimiter exactement la part de souveraineté interne qui revient au protecteur, part qui varie suivant les circonstances. Parfois elle aura été concédée [par le traité de protectorat, parfois aussi le protecteur l'obtiendra progressivement de la bonne

grâce du protégé qui reconnaîtra tout l'avantage que présente la gestion de services publics par un personnel compétent et bien outillé, fourni par l'Etat protecteur.

Il n'est pas de puissance ayant pratiqué plus que la France le protectorat colonial comme forme d'expansion. En 1842 le protectorat français s'établissait sur l'Ile de Tahiti, en 1844 sur les Iles Sous-Le-Vent, en 1863 sur le Cambodge. La Troisième République a réalisé successivement le protectorat de l'Annam et du Tonkin (1874-1884), de la Tunisie (1881), de Madagascar (1885-1895) (1) et du Maroc (1912). Encore ne citons-nous que les principaux.

Deux d'entre eux, le protectorat tunisien et le protectorat marocain retiendront notre attention.

1881 et 1912 sont deux dates qui marquent dans l'histoire de la France africaine, elles ont complété l'œuvre dont la prise d'Alger, le 25 juillet 1830, avait posé la première pierre. La conquête de l'Algérie proprement dite a duré plus de 20 ans. En 1847, seulement l'âme de la résistance indigène, Abd-El-Kader, se rendit au duc d'Aumale. Quelques années plus tard, nous occupions solidement le massif du Djurjura domaine des Kabyles ; gagnant successivement vers le Sud par la prise de Zaatcha, de Laghouat, d'Ouargla et d'El-Goléa, nous assurâmes ainsi la possession des oasis du Sud-Algérien.

Mais la France ne tenait encore que le centre du bastion constitué par l'Afrique du Nord. Les deux saillants, le Maroc

(1) Madagascar est devenue colonie française en 1896 à la suite de troubles fomentés par l'entourage de la Reine Ranavaloa. Celle-ci a été déposée.

et la Tunisie échappaient à notre action. Les hommes d'Etat de la Troisième République ont continué l'effort de la Monarchie de Juillet et du second Empire, et parachevé une œuvre que justifiaient des raisons de sécurité impérieuse.

Nos voisins presque exclusivement musulmans nous étaient franchement hostiles, sauf cependant une fraction de la population tunisienne dont le Gouvernement était assez ouvert aux idées européennes mais malheureusement mal obéi de ceux de ses ressortissants qui avoisinaient notre frontière. La présence aux portes de l'Algérie de tribus farouches, ennemies acharnées du roudi, permettait aux agitateurs de créer des foyers d'insurrection à quelques lieues de nos postes et d'organiser des rezzous qui pillaient les populations soumises à notre influence. C'est à Figuig, nominalemeut rattaché au Maroc, que le célèbre Bou-Amara, l'auteur du soulèvement algérien de 1880, avait installé son repaire ; de cette oasis sortirent les indigènes qui tentèrent, en 1903, d'assassiner M. Jonnart Gouverneur de l'Algérie. Du côté tunisien, la région de Bône souffrait d'incessantes incursions des Kroumirs, tribus turbulentes qui habitent une région montagneuse au Nord-Ouest de la Régence, et sur lesquelles l'autorité du Bey n'existait pas. Pour mettre à la raison ces divers pillards, le Gouvernement français multiplia les réclamations adressées aux Gouvernements réguliers de ces deux pays. Leur inutilité devait nous amener forcément à faire la police nous-mêmes, sous peine de voir le prestige de la France gravement compromis. Un péril encore plus grave résultait des convoitises étrangères qui se portaient sur le Maroc et la Tunisie.

L'Angleterre, maîtresse de Gibraltar depuis 1704, avait des visées sur Tanger dont la possession lui aurait permis de fermer à sa volonté l'entrée de la Méditerranée, et qu'elle avait même tenu un moment en 1681.

De son côté, l'Espagne se réclamant des présides de Ceuta et de Melilla, débris de son ancienne puissance au Maroc, prétendait ne pas se laisser distancer et voulait asseoir son influence sur une large partie de l'Empire chérifien.

En Tunisie nos rapports avec les beys restèrent pendant longtemps amicaux, et les emprunts effectués par la Régence furent fournis pour une notable proportion par des capitaux français. Mais après 1870 notre influence déclina au profit de l'Italie qui ne cachait pas ses visées sur Tunis, région proche de la Sicile et peuplée d'un grand nombre de ses nationaux.

Pouvions-nous laisser des Etats puissants prendre pied de chaque côté de cette Algérie, le plus riche joyau de notre domaine colonial. En cas de guerre avec l'un des deux c'était la menace d'un envahissement et peut-être le renouvellement des tristes événements qui firent perdre à la France de Louis XV l'Inde et le Canada. Instruite par l'expérience, notre diplomatie s'est efforcée d'éviter cette redoutable éventualité.

La prédominance française s'est affirmée, à Tunis comme à Fez, non par l'annexion mais par le protectorat. La situation interne et externe de ces Etats justifiait une pareille politique. Nous ménagions ainsi l'amour-propre des indigènes et les

inquiétudes de nos voisins. Mais la politique française n'a pas suivi les mêmes directives en Tunisie et au Maroc. A Tunis notre tâche s'est accomplie assez facilement et l'expédition militaire ne fut ni longue ni sanglante. La seule puissance qui protesta fut la Turquie, et son opposition n'était pas pour nous inquiéter. Au Maroc nous nous trouvions en face d'une situation beaucoup plus délicate ; il fallut de longues années de patientes négociations pour arriver au but atteint par le traité de protectorat du 30 mars 1912.

L'Angleterre nous laissa le champ libre moyennant la reconnaissance officielle de sa prépondérance en Egypte, et l'abandon de nos droits de pêche à Terre-Neuve, toutes choses formellement proclamées dans l'accord franco-britannique du 8 avril 1904. Il fallut aussi composer avec l'Espagne et lui concéder une large zone d'influence dans la région Nord du Maroc. Mais les plus graves difficultés nous vinrent du fait de l'Allemagne qui prit prétexte, à diverses reprises, de la question du Maroc, pour déclencher un conflit armé, et exercer ainsi un véritable chantage à notre égard. Pour qu'elle voulut bien condescendre à accepter le protectorat français dans un pays où elle n'avait aucune attache historique ou géographique, nous dûmes lui consentir de douloureux sacrifices territoriaux au Congo, le régime de la porte ouverte au Maroc et une large part dans l'organisation économique à constituer dans l'Empire chérifien.

La terrible guerre qui a ravagé le monde civilisé pendant plus de quatre ans, et qui nous coûte dix-sept cent mille victimes, vient de détruire l'hégémonie germanique, et du

même coup a disparu la lourde hypothèque allemande qui pesait sur le Maroc. Mais ceci ne veut pas dire que l'ère des difficultés soit close. Il faut régler la situation de Tanger, mener à bien avec l'Espagne de nouvelles négociations et nous assurer la maîtrise du régime douanier.

Sans froisser les légitimes intérêts de sa sœur latine, la France doit revendiquer dans le Nord-Ouest Africain la position à laquelle lui donnent droit, et l'effort à la fois militaire, économique, financier, affirmé depuis 1907, depuis Casablanca, et le prestige que lui donne dans l'Univers sa lutte victorieuse pour la défense du droit et de la liberté.

Dans le développement de ce travail, nous commencerons par passer en revue les événements qui ont abouti à l'état actuel du protectorat français sur la Tunisie et le Maroc, puis viendra, et c'est là l'objet principal que nous nous proposons, l'étude comparative de chacun des deux protectorats. L'expérience acquise grâce au fonctionnement de la protection en Tunisie, n'a pas été oubliée lors de l'élaboration du traité de Fez.

Le pays peut être fier de l'œuvre accomplie et des possibilités à venir ; nous croyons que l'action méthodique et prunente accomplie dans la nouvelle France Africaine, démontre la fausseté du dicton qui veut que le « Français ne soit pas le colonisateur ».

CHAPITRE I

Conditions d'établissement des protectorats français sur la Tunisie et le Maroc.

Sommaire. — La prise d'Alger (1830) début de notre expansion Nord-Africaine. — La Tunisie au **xix^e** siècle. — Commission financière internationale (1869). — Lutte d'influence franco-italienne. — Les traités du Bardo et de La Marsa établissent notre protectorat sur la régence. — Rapports franco-marocains au **xix^e** siècle. — L'Isly et Tanger (1844). — Conférence de Madrid (1880). — Anarchie du pays sous le Gouvernement d'Abd-El-Aziz. — Accords franco-anglais et franco-espagnol de 1904. — Intervention de l'Allemagne. — Acte d'Algésiras (1906). — Campagne française de la Chaouia (1908-1909). — Accords franco-allemands de 1909 et de 1911. — Traité de protectorat de Fez (1912). — Le traité de Versailles (28 juin 1919) annule tous les privilèges et avantages de l'Allemagne au Maroc où elle perd toute influence économique.

Le Nord-Ouest du continent africain appelé aussi Afrique Mineure par quelques géographes, forme un vaste bastion baigné par la Méditerranée et l'Atlantique, limité au Sud par le désert du Sahara et parcouru transversalement par la chaîne des Monts Atlas, véritable épine dorsale.

Le système hydrographique en est pauvre ; les différents cours d'eau, torrents pendant la saison des pluies, ruisseaux le reste de l'année, privent toute cette région d'un précieux moyen de communication, donc de civilisation, ce qui a con-

tribué historiquement à rendre peu durables les tentatives d'union politique de l'Afrique du Nord.

Nous n'envisagerons l'évolution politique du Nord-africain qu'à partir de 1830, année qui vit la conquête d'Alger par les soldats de Charles X. La vieille royauté française a ainsi posé la première pierre de l'édifice. La Monarchie de juillet continua sa tâche et eut partie gagnée après la capture d'Abd-El-Kader, l'âme de résistance indigène (1847). Dès lors la France put organiser l'Algérie, et en compléter l'occupation par la prise de possession des oasis sahariens, œuvre du Second Empire et de la Troisième République. La sécurité de notre colonie exigeait la surveillance de ses deux voisins, la Régence de Tunis et l'Empire du Maroc, dont nous devons chercher à écarter toute influence étrangère hostile.

Les beys de Tunis ne manifestèrent pas d'inimitié à notre égard, et surent résister à quelques ministres ou hauts fonctionnaires qu'inquiétait la présence des Français aux portes de la Régence et qui auraient voulu protester contre la mainmise d'un état chrétien sur Alger. Bien au contraire le bey Hussein fut heureux de trouver l'appui de Louis Philippe et de Guizot contre l'autoritaire sultan de Turquie Mahmoud qui voulait faire reconnaître par la Tunisie l'ancien lien de vassalité qui avait uni naguère la Régence à Constantinople. Mais toutes les démonstrations navales tentées par les Ottomans pour intimider le bey échouèrent devant la présence d'une flotte française, qui barra la route aux vaisseaux du Croissant.

Dans la deuxième partie du XIX^e siècle la Tunisie, largement

ouverte aux Européens et qui laissait se constituer de puissantes colonies française, anglaise et italienne, chercha sous l'impulsion des beys Mohammed et Mohammed-Es-Saddock, à réaliser une réforme constitutionnelle dont nous trouvons l'expression dans le pacte fondamental du 10 septembre 1857, et dans la codification des lois civiles et pénales.

L'essai ne fut pas heureux. La responsabilité en revient pour une part au mauvais génie qui gouverna en fait la Tunisie pendant près de vingt ans, le premier ministre Mustapha-Khasnadar. Il sut persuader à Saddock de revenir au régime absolu dès 1864, et surtout il fut l'inspirateur de la funeste politique financière qui devint la première cause des immixtions étrangères dans la politique interne tunisienne. Non content d'avoir fait créer par le bey Mohammed un très lourd impôt de capitation, le Medjiba qui frappait chaque personne à raison de 36 piastres par an, contribution qui exaspéra la population, le Khasnadar a été l'investigateur auprès de Saddock des emprunts de 1863 et 1865 contractés à Paris, et destinés en principe à doter la Tunisie d'un outillage et d'un réseau de communications modernes. Malheureusement Mustapha-Khasnadar et son entourage s'attribuèrent une grosse fraction des sommes ainsi recueillies, et le Trésor n'en reçut qu'une faible part. Dès 1867 le régime des conversions commença à jouer ; il y en eut quatre de 1867 à 1868. L'échec de cette nouvelle opération fut complet, car les obligations émises tombèrent à vil prix. La Tunisie ne pouvant faire face à ses engagements, les nombreux Européens qui avaient souscrit aux deux emprunts se tournèrent vers leurs Gouvernements et ré-

clamèrent la création d'une sorte de Syndic de faillite. Force fut au bey de s'incliner et de consentir au contrôle de ses finances par une Commission internationale dont la direction revient à des représentants français, anglais et italien. Notons que la France obtint une sorte de prépondérance en faisant entrer un délégué dans le Comité exécutif chargé de gérer les finances de la Régence, Comité qui ne comptait que ce seul européen. La constitution de la Commission financière internationale est due à un décret beylical du 5 juillet 1869.

A partir de 1871 nous assistons à une lutte d'influence à Tunis entre la France, l'Angleterre et l'Italie. Cette dernière surtout, forte du nombre de ses nationaux en la Régence, forte de ses ambitions coloniales, escomptait l'éclipse de notre prestige après le désastre impérial, pour faire régner sa prééminence à la Cour beylicale. Mais le Gouvernement de la Troisième République, solidaire de ses devanciers, sut s'opposer dès 1871 à une manifestation italienne d'ordre militaire tendant à obtenir une indemnité pour le prétendu dommage causé à un de ses ressortissants, dommage reconnu mal fondé par la Commission financière internationale. Quelques mois plus tard il s'opposait aux prétentions turques tendant à faire reconnaître encore une fois la suzeraineté ottomane par l'envoi d'un firman d'investiture au bey.

Cependant la situation intérieure de la Tunisie ne s'améliorait pas. Au Khasnadar enfin renvoyé en 1873, et condamné à restituer 30 millions sur ses malversations, succéda comme premier ministre un honnête homme, le général Kherredine. Kherredine venait trop tard et toute sa bonne volonté ne put

suppléer au déficit du Trésor. Les principales recettes financières suffisaient à peine à couvrir les intérêts de la dette publique ; impossible de développer le réseau routier, de créer des lignes ferrées et télégraphiques, d'outiller les ports, en un mot de poursuivre la modernisation du pays. Seul un état européen pouvait mener la tâche à bien.

Qui allait l'emporter de l'Angleterre, de la France, et de l'Italie ?

La première se désista en notre faveur, et au Congrès de Berlin (1878) Lord Salisbury déclara au ministre des Affaires Etrangères, M. Waddington, que l'Angleterre nous laisserait agir en Tunisie quand nous le jugerions opportun. Mais l'Italie persista à nous disputer la première place à Tunis. Elle y était représentée par un Consul à l'esprit délié et décidé, M. Maccia, digne adversaire du consul français, M. Roustan. L'adjudication du Chemin de fer de la Goulette et l'affaire d'Enfida caractérisent leur rivalité. Dans la première M. Maccia l'emporta et obtint la concession de la ligne pour le groupe italien Rubattino. Dans la seconde, malgré les efforts du parti anti-français, la Société marseillaise eut gain de cause, et put entrer en possession du domaine de l'Enfida acheté par elle au général Khérredine.

Les deux incidents étaient les signes avant-coureurs de la crise finale qui devait entraîner notre intervention armée en Tunisie. Le 14 mars 1881 la colonie française de Tunis réclamait une intervention de la métropole ; le 30 mars suivant se produisait un grave incident de frontière. Les Kroumis, tribus pillardes du Nord-Est tunisien, qui échappaient à tout

contrôle beylical attaquaient des indigènes algériens, renouvellement de maintes incursions précédentes. Il s'ensuivit un combat assez sérieux avec les troupes françaises.

Le ministère Ferry prit aussitôt des mesures énergiques, et fit voter par les Chambres les crédits nécessaires à une expédition en Tunisie. L'affaire fut rapidement menée, et dès le 12 mai 1881 le bey Mohammed-Es-Saddock signait avec le général Breart le traité du Bardo ou de Ksar-Saïd, qui, sans prononcer le mot de « protectorat », en fait le réalisait. Un mouvement hostile se manifesta dans le Sud tunisien au cours de l'année 1881, mais fut vite réprimé. La Convention de La Marsa, signée le 8 juin 1883 avec le bey Ali-Taieb successeur de Saddock, compléta le régime institué par le traité du Bardo. Nous y trouvons enfin le terme « protectorat ». Ces deux accords seront examinés dans la deuxième partie de ce travail où il sera traité des rouages du protectorat.

Depuis 1881 la pacification a été à peine troublée par quelques raids de maraudeurs de Tripolitaine, facilement arrêtés par nos postes de l'extrême-Sud, dont le cordon a suffi, au cours des années 1914-1918, à enrayer toutes les tentatives des turco-arabes dirigés par les agents allemands.

Au Maroc l'œuvre française a rencontré plus de difficultés ; elle a été une tâche de longue haleine ; il a fallu lutter à la fois contre la sauvagerie des populations et contre de redoutables influences européennes.

Les rapports franco-marocains aux ^{xvii}e et ^{xviii}e siècles avaient été assez cordiaux et plusieurs Conventions consu-

laïres passées entre les deux Gouvernements, mais notre établissement sur la côte africaine détermina un courant hostile dans l'entourage du sultan Abder-Rhaman. Le Maroc soutint Abd-El-Kader, fut vaincu à l'Isly en 1844 et subit deux bombardements à Tanger et Mogador. L'Angleterre, soucieuse alors de nous empêcher de prendre pied sur le détroit de Gibraltar, imposa sa médiation et le rétablissement du *statu-quo* (Traités de Tanger et de Lalla-Marnia). La France n'obtint qu'un avantage, l'expulsion d'Abd-El-Kader du Maroc, condition qui ne fut réalisée qu'en 1847. Les confins-algéro-marocains furent dès-lors le théâtre d'incursions de pillards qui venaient razzier les tribus soumises à notre influence et sur lesquelles l'autorité du Makhzen était inexistante. En 1863 le Chérif nous concède le privilège d'avoir des protégés indigènes au Maroc. Mais notre présence aux portes du Maroc inquiétait les Cabinets de Saint-James et de Madrid. L'Espagne, maîtresse depuis plusieurs siècles de quelques points d'appui sur le versant méditerranéen, dont les principaux étaient Ceuta et Melilla, se rappelait que ses rois des ^{xv^e} et ^{xvi^e} siècles lui avaient conquis une partie du Maroc, et n'avait pas renoncé à l'espoir de ressaisir la situation d'antan.

Elle prit l'initiative de convoquer à Madrid une Conférence européenne destinée à régler et à préciser la situation des étrangers et protégés étrangers. Cette Conférence, réunie le 15 mai 1880, consacra notre accord de 1863 et ratifia l'existence juridique des censaux. Le droit d'acquérir des propriétés foncières au Maroc a été reconnu aux sujets français depuis la Convention de 1880.

Moulaï-Hassan (1873-1894) sut maintenir au Maroc pendant vingt-et-un ans une sécurité relative. Cependant il n'eut jamais assez de puissance pour débarrasser la France d'un redoutable agitateur, le marabout Bou-Amama qui, de son repaire de Figuig, souleva en 1881 le Sud-Oranais. Pendant plus de vingt-cinq ans il ne cessa de nous inquiéter et de lancer sur nos postes de nombreux rezzous.

Moulaï-Abd-El-Aziz, fils et successeur de Moulaï-Hassan, était un personnage de caractère irrésolu que dominait son entourage et contre lequel se dressa un prétendant ou rogui, qu'il ne put jamais réduire. Ces signes de décomposition et d'anarchie incitèrent les voisins du Maroc à redoubler de vigilance. L'Angleterre installa un Vice-Consul à Fez et parut pendant quelques années devoir exercer une action prépondérante, grâce à l'activité de ses ministres résidents à Tanger, MM. Smith et Nicholson, et aux utiles auxiliaires que constituaient pour eux le journaliste Harris et le Caïd Mac-Lean, devenus les confidents du Sultan. Les milieux britanniques du Maroc conçurent même un beau plan qui devait assurer l'absorption du pays par l'Angleterre, sans tirer un coup de canon. Il s'agissait de créer des tribunaux mixtes, une police et une banque d'Etat dont les principaux dirigeants auraient été bien entendu anglais. Mais ces projets, auxquels Abd-El-Aziz avait donné son adhésion, s'écroulèrent devant l'hostilité des confréries musulmanes et des grands féodaux. Sous peine de déchéance et déjà très menacé par les progrès du rogui, le Chérif dut abandonner le petit aréopage qui avait rêvé de donner le Maroc à l'Angleterre. Le Foreign-

Office, résolu à éviter une campagne coloniale dont le coût se-
rait venu s'ajouter à celui de la longue et sanglante expédi-
tion Sud-Africaine alors à peine close, résolut de s'en-
tendre avec la France et de s'effacer devant elle moyennant
des concessions en Egypte. Déjà M. Delcassé venait de prendre
des gages dans les confins algéro-marocains, où il avait fait
reconnaître par le Makhzen un droit de police et de sur-
veillance communes dans la zone frontière en vue de ré-
primer le brigandage (protocoles des 20 juillet 1901 et
20 avril 1902). De plus une petite mission militaire française
avait été chargée d'instruire des contingents destinés à com-
battre le rogui. Avec l'Angleterre M. Delcassé cherchait à
causer pour obtenir un règlement de compte général, qui
assurât entre les deux pays un rapprochement durable et
effaçât les derniers souvenirs de la malheureuse affaire de
Fachoda, qui avait failli mettre aux prises, en 1899, les deux
nations. « Dès 1904, écrit M. de Lapradelle dans la *Revue du
Droit international public* (les accords franco-anglais du
8 avril 1904), le *Times* avait dans un leading article, pro-
posé d'échanger la prépondérance française au Maroc pour la
prépondérance anglaise en Egypte. A ce marché la France
s'était toujours opposée; c'est pour l'éviter que M. Delcassé
s'était en 1902 si fortement rapproché de l'Espagne. Mais
puisque l'hésitation de l'Espagne et la divulgation des pour-
parlers ne lui permettaient pas de résoudre sans l'Angleterre
la question du Maroc, la diplomatie française n'avait qu'à
céder. Pressée par les événements d'intervenir au Maroc,
n'ayant pour autre alternative que d'abandonner à l'An-

gleterre ou Tanger ou l'Egypte, elle ne pouvait hésiter.

Les deux Gouvernements se déclarèrent d'accord pour vouloir maintenir, le britannique, l'état politique de l'Egypte, et le français, l'état politique du Maroc. Il était reconnu à la France le droit de veiller à la tranquillité du Maroc comme puissance limitrophe sur une large étendue, et de lui prêter assistance pour toutes les réformes administratives, économiques financières et militaires dont il aurait besoin. Les deux parties contractantes ajoutaient qu'elles se garantissaient réciproquement le principe de la liberté commerciale, tant en Egypte qu'au Maroc. Le régime économique de la porte ouverte était garanti pour trente ans, et les droits des tiers réservés. Enfin la France et l'Angleterre reconnaissaient les intérêts de l'Espagne au Maroc, intérêts qu'elle tenait de sa position géographique et de ses possessions territoriales, et au sujet desquels le gouvernement français devait se concerter avec le gouvernement espagnol.

Dès 1902 un accord franco-espagnol avait été ébauché. Si l'on en croit des indiscretions diplomatiques, il aurait laissé de côté l'Angleterre et aurait concédé à l'Espagne une large zone d'influence englobant Fez et toute la côte méditerranéenne. Mais les ratifications ne furent jamais échangées : M. Sagasta, chef du cabinet libéral qui succéda au ministre conservateur qui avait mené les négociations, estima qu'une entente franco-britannique devait précéder toute Convention franco-espagnole. Les pourparlers reprirent après la conclusion de l'accord anglo-français, et aboutirent à la déclaration du 7 octobre 1904 par laquelle l'Espagne adhérait au traité du 8 avril

précédent et reconnaissait le maintien de l'intégrité de l'Empire marocain. Une partie secrète stipulait pour l'Espagne une zone d'influence comprenant toute la côte marocaine de la Méditerranée, et débordant même sur l'Atlantique puisqu'elle allait jusqu'à Larache. Mais pendant quinze ans l'assentiment de la France était nécessaire à l'Espagne pour exercer les droits que nous lui reconnaissions. L'Espagne reprenait sa liberté d'action au bout de ce délai, si le régime politique du Maroc se modifiait.

Malgré les avantages territoriaux concédés à l'Espagne, cet accord complétait l'entente franco-britannique et consacrait notre prépondérance au Maroc. Tout semblait donc désormais favoriser notre action.

Mais l'ennemi qui nous avait ravi trente ans avant un large lambeau du sol natal, devait sans invoquer, ni droits historiques, ni droits géographiques, ni intérêts directs, se dresser encore une fois devant nous ; la force brutale dont il se targuait avec tant d'insolence, lui tenant lieu de titre. « N'oubliez pas, disait en 1905 le prince de Radolin à M. Rouvier, n'oubliez pas que derrière le Maroc il y a toutes nos forces ».

Tards venus dans la politique coloniale les Allemands trouvèrent presque toutes les places prises ; tant que le Prince de Bismarck garda le pouvoir, la Wislhelmstrasse n'eut pas de grande politique coloniale ; tout au plus fit-elle occuper quelques points d'appui au Cameroun, en Afrique du Sud et au Pacifique. Le Chancelier était favorable aux aspirations coloniales françaises qu'il estimait devoir contrebalancer

l'esprit de revanche. Mais la chute de Bismarck laissa le champ libre au jeune parti pangermaniste épris de domination mondiale, rêvant de flotte puissante et d'empire colonial. Guillaume II encourageait ses aspirations. Notre avenir est sur les flots, disait-il quelques années après son avènement.

Vers 1890 des coloniaux allemands tournèrent leurs vues vers le Maroc, et parlèrent d'y établir une utile station de charbon et de commerce. Cette même année le comte de Tattenbach obtenait à Fez un traité de commerce avantageux. En 1902, le ministre d'Allemagne à Tanger se doublait d'un Consul à Fez. Enfin une association marocaine allemande se constitua pour développer les relations économiques entre les deux pays.

Le chancelier de Bülow, au lendemain de l'accord franco-anglais du 8 avril 1904, prétendit du haut de la tribune du Reichstag, que l'Allemagne avait été injustement évincée du Maroc. Le 31 mars 1905 Guillaume II s'arrêtait à Tanger, y était reçu par un représentant d'Abd-El-Aziz et exprimait ainsi sa volonté de s'adresser directement au Chérif sans passer par un intermédiaire étranger.

Le 8 juin 1905 paraissait une note allemande qui priait toutes les puissances signataires de la Convention de Madrid d'examiner à nouveau la question marocaine. La France dut s'incliner pour éviter la guerre ; M. Delcassé quitta les Affaires Etrangères ; M. Rouvier l'y remplaça et consentit à la convocation de la Conférence, qui se réunit à Algésiras le 16 janvier 1906. L'Allemagne demanda la direction exclusive de la police

marocaine dans toute une zone. La proposition fut repoussée et la Conférence donna mandat à la France et à l'Espagne pour la police, que devait inspecter un colonel suisse. Sur le chapitre de la Banque d'Etat, sans doute l'Allemagne eut la satisfaction d'obtenir son internationalisation, mais elle ne put empêcher l'influence française d'y être prépondérante, car soit par nos propres délégués, soit par les délégués amis, nous avions la majorité tant au Comité de direction que parmi les administrateurs. En outre le conseil d'administration siégeait à Paris, et l'organisation de la Banque était soumise à la loi française.

Les coloniaux allemands se déclarèrent très mécontents des résultats obtenus et proclamèrent bien haut que leur diplomatie avait subi un échec à Algésiras. De fait elle avait réuni contre elle l'unanimité des autres délégués, moins celui de l'Autriche.

L'œuvre de la Conférence d'Algésiras a échoué ; le corps de police n'a jamais été constitué qu'à l'état embryonnaire. D'ailleurs l'acte du 7 avril 1906 n'en ordonnait l'organisation qu'à Tanger, Mogador, Rabat et Oudjda. C'était insuffisant pour enrayer le mouvement xénophobe, qui se déclina avec violence en 1907. Un Français, le docteur Mauchamp fut assassiné à Marrakech, plusieurs ouvriers dont quelques français le furent à Casablanca, tandis que les Beni-Snassen attaquaient nos postes de la frontière algéro-marocaine. Nous répondîmes par l'occupation de Casablanca et d'Oudjda. Au cours de l'année 1908, nous étendîmes notre action en Chaouia autour de Casablanca, tandis qu'un nouveau prétendant, son propre frère Moulai-Hafid s'opposait au sultan Abd-El-Aziz. En

novembre 1908, l'incident dit des légionnaires déserteurs allemands de Casablanca, faillit entraîner un conflit armé, mais la Conférence de La Haye le résolut pacifiquement.

L'Allemagne prétendait que notre occupation de la Chaouïa créait une situation nouvelle ; aussi de nouvelles négociations s'engagèrent entre les deux gouvernements pour aboutir à l'accord du 8 février 1909. L'Allemagne reconnut nos intérêts politiques au Maroc, mais elle fit insérer des clauses prévoyant une association économique des citoyens des deux nations. Mais toutes les tentatives faites pour créer des ententes de ce genre échouèrent, et ce fut une nouvelle source de griefs pour le parti colonial allemand à l'égard de la France.

Cependant la situation intérieure au Maroc était toujours très troublée, et l'avènement de Moulaï-Hafid reconnu par l'ensemble des puissances ne l'améliora pas. Au printemps de 1911 le sultan, ses fonctionnaires et les colonies européennes furent bloqués dans Fez par des bandes de rebelles. Hafid fit appel à notre aide ; après avoir beaucoup hésité, on envoya de Chaouïa la colonne Moinier qui délivra Fez et se replia au bout de quelques semaines. Le 1^{er} juillet 1911 éclatait ce qu'on est convenu d'appeler le coup d'Agadir ; une canonnière allemande vint mouiller dans le port d'Agadir où ne l'appelait la protection d'aucun intérêt allemand. Le seul but des dirigeants de Berlin, était de manifester leur ferme volonté d'arrêter le développement d'une situation qu'ils jugeaient contraire aux stipulations des actes de 1906 et 1909. Ils ne consentaient à la prééminence française qu'en échange de compensations en leur faveur. De lentes et pénibles négociations s'engagèrent

et aboutirent au bout de quatre mois à l'accord du 4 novembre 1911. Au mois de janvier suivant, le Président du Conseil, M. Joseph Caillaux tomba, accusé par une partie de l'opinion, dans la Presse et au Parlement, d'avoir négocié secrètement à l'insu du ministre des Affaires Etrangères et de l'ambassadeur de France à Berlin.

La Convention du 4 novembre 1911 consacra l'abandon du Maroc par l'Allemagne, en échange d'une cession de territoires que nous lui consentions au Congo. L'Allemagne nous reconnut auprès du Makhzen tous les droits d'une puissance protectrice, donc le droit de légation, le droit d'occupation militaire et celui d'édicter un régime économique, financier et judiciaire. Toutefois les juridictions consulaires subsistaient, jusqu'à ce que la France eut organisé des tribunaux offrant toutes garanties aux Européens et aux protégés.

Le maintien indéfini du régime de la liberté économique était proclamé. Pas de droits de douane, ni de taxes différentielles sur les produits étrangers.

Le protectorat fut réalisé par le traité de Fez du 30 mars 1912 conclu entre M. Regnault et Moulaï-Hafid. Nous en étudierons les clauses dans le chapitre suivant. Remarquons toutefois dès maintenant d'une part que la situation de Tanger est réservée, cette ville devant être pourvue d'un régime à organiser dans l'avenir, d'autre part que le traité de Fez prévoit un accord franco-espagnol ultérieur « nécessité par la position géographique et territoriale de l'Espagne au Maroc ».

Cet accord fut la Convention du 27 novembre 1912 qui nous rétrocéda une petite partie de l'ancienne zone délimitée

par l'accord de 1904 (région atlantique et rives de la Moulaya). Mais toute la région Nord, dite le Chapeau du Maroc resta à l'Espagne. Il était assez délicat de régler les rapports du Cabinet de Madrid avec notre protégé le Sultan au Maroc. Un expédient consista à installer dans la zone espagnole un khalifat ou lieutenant du Chérif, auprès du général, haut commissaire espagnol, qui siège à Tétouan. C'est ainsi que ce dernier n'est investi que d'une autorité interne sur la zone espagnole, alors que le Commissaire Résident Général à Rabat, outre l'autorité interne qu'il exerce sur une grande partie du Maroc, est le ministre des Affaires Etrangères de sa Majesté chérifienne et la représente par conséquent auprès de tous les Etats européens y compris l'Espagne.

Des règles spéciales relatives à la perception des douanes dans la zone espagnole, ont été édictées ; une contribution est due pour ce fait au Trésor marocain.

De 1912 à 1914 la pacification marocaine sous l'action du général Lyautey, Commissaire Résident Général, a progressé, par le dégagement de Fez, l'occupation de Marrakech et enfin du couloir de Taza, ce qui a assuré la jonction du Maroc Oriental et du Maroc Occidental. Les méthodes du général Lyautey ont permis d'économiser d'importants contingents. Le Général professe qu'un chantier ouvert vaut un bataillon. Il a donc cherché à enrichir l'indigène pour le conquérir. D'où le percement de routes, l'exécution de grands travaux d'outillage des ports, l'ouverture de marchés où les agricul-

(1) M. de Lapradelle à son cours.

teurs échan^gent leurs denrées, l'amorce d'un réseau ferré par la construction sous la direction du Génie militaire de voies Decauville qui reliaient Fez à Casablanca dès 1915. Nos engagements envers l'Allemagne nous imposaient l'établissement de la ligne Tanger-Fez, avant toute autre voie d'intérêt général.

Brusquement, le 1^{er} août 1914, éclatait le terrible conflit qui a ensanglanté le monde pendant plus de quatre ans. La Mère-Patrie n'avait-elle pas besoin de tous ses enfants pour repousser l'agresseur et ne fallait-il pas évacuer le Maroc ? Le Cabinet Viviani suivit les conseils du général Lyautey et estimant que l'évacuation entraînerait la création aux portes de l'Algérie d'un dangereux foyer d'agitation, maintint le corps d'occupation. Le Résident Général, secondé par des collaborateurs tels que le général Henrys, sut conserver tout le territoire occupé malgré le départ de la majeure partie de ses bataillons actifs et leur remplacement par des territoriaux. Nous n'avons cessé de tenir tête aux nombreux rezzous que les émissaires allemands prenant pour base la zone espagnole insuffisamment soumise, ne cessèrent d'organiser contre nous. L'armistice du 11 novembre 1918 trouva notre situation au Maroc intacte. Il était réservé au traité de Versailles de proclamer la déchéance de tous les droits et privilèges que l'Allemagne s'était fait concéder au Maroc. L'article 141 dit que tous droits, titres ou privilèges résultant pour l'Allemagne de l'Acte d'Algésiras, des accords du 9 février 1909 et du 4 novembre 1911 sont annulés. L'Allemagne renonce à ses capitulations (art. 142) ; elle n'a plus ni protégés, ni cen-

saux, ni associés agricoles (art. 143). L'article 144 applique aux biens meubles et immeubles des nationaux allemands dans l'Empire chérifien le même traitement que celui prévu par les clauses économiques du traité de Versailles. Les biens de l'Etat allemand passent au Makhzen sans aucune indemnité. Par l'article 145, l'Allemagne renonce à sa part d'actions dans la Banque d'Etat du Maroc et cela en faveur de la France. Par l'article 146, elle promet d'appliquer aux marchandises marocaines entrant sur son territoire le même traitement qu'aux marchandises françaises.

Ainsi, écrit M. Maurice Long, rapporteur à la Chambre des députés des clauses marocaines du traité de Versailles, « notre politique traditionnelle au Maroc reçoit sa définitive consécration ». Il nous fait connaître que la Grande Bretagne consent à remettre à la France sa part d'influence dans la Banque d'Etat, et exprime le souhait de voir bientôt les autres Etats suivre l'exemple britannique, ce qui donnera à la Banque d'Etat un caractère exclusivement français. L'honorable rapporteur prévoit que l'Autriche (1) suivra le sort de son allié, et perdra au Maroc ses privilèges, et sa part d'actions dans la Banque. Vis-à-vis de l'Espagne M. Long écrit « qu'elle a l'intention d'appliquer le traité de Versailles dans sa zone, donc implicitement elle reconnaît qu'elle est disposée à abroger l'Acte d'Algésiras ». Ainsi elle n'a plus à tenir compte dans sa zone des avantages consentis par le Makhzen à l'Allemagne, tels que le privilège des capitulations.

(1) C'est en effet ce qu'a réalisé le traité de Saint-Germain.

Enfin le rapporteur nous résume la situation de Tanger quoique le traité de Versailles n'en parle pas. L'Espagne a refusé l'application d'un *modus vivendi* proposé par la France en 1914 avec l'approbation de l'Angleterre, et qui prévoyait une collaboration d'éléments étrangers à l'administration municipale de Tanger. Les négociations franco-espagnoles n'ont pas encore résolu le futur régime de Tanger.

Arrivés aux termes de cet exposé historique des conditions d'établissement du Protectorat français sur la Régence de Tunis et l'Empire chérifien, nous pouvons, semble-t-il, le clôturer en citant les belles et fortes parolès du rapporteur du traité de paix : « De l'Atlantique au golfe de Gabès, l'Afrique du Nord dont les enfants ont combattu avec les nôtres sur la terre de France, est désormais une prolongation de la Patrie, une France africaine qui prend conscience d'elle-même et s'éveille à la vie dans l'ère nouvelle d'expansion mondiale que nous ouvre la Victoire de la Paix ».

CHAPITRE II

Organisation politique et administration des Protectorats Tunisien et Marocain.

Sommaire. — Evolution politique des Gouvernements beylical et chérifien avant le protectorat. — Comparaison des textes constitutifs du nouveau régime.

Traités du Bardo, de la Marsa et de Fez. — Leurs conséquences quant à la souveraineté interne et externe du Bey et du Chérif. — Droits de souveraineté cédés à la France. — Les rouages du Protectorat. — Résident Général à Tunis. — Commissaire Résident Général à Rabat ; organes administratifs qui les assistent.

Corps municipaux et Conseils économiques.

Rôle de la Conférence consultative tunisienne.

L'étude de la structure des protectorats tunisien et marocain doit, semble-t-il, commencer par un examen de l'autorité avec laquelle la France est venue collaborer et qui lui a cédé une partie de ses prérogatives. Cette autorité est constituée par les beys dans la Régence, et les sultans ou chérifs à Fez. L'origine de leur souveraineté nous retiendra d'abord.

La Tunisie comme le reste du Nord-Africain a connu des fortunes et des dominations diverses. L'invasion musulmane du VII^e siècle la ravit aux Empereurs byzantins ; dès lors elle passa successivement aux mains des dynasties qui règnèrent tour à tour dans l'Afrique septentrionale. Au XVI^e siècle, après avoir tout d'abord éprouvé plusieurs échecs contre les

rois indigènes un moment unis aux Espagnols, les Turcs conquièrent Tunis et la réduisent en province ottomane. Rapidement les pachas représentants du Grand Seigneur perdirent toute influence au profit de deux chefs locaux, le Dey et le Bey, qui s'affranchirent des liens de vassalité unissant la Tunisie à la Porte, ce en quoi ils ne faisaient qu'imiter les Algériens. En 1705 le Bey disparaît et tout le pouvoir revient aux deys, qui se le transmettent héréditairement, absolument comme des souverains indépendants. Leur subordination à l'égard de Constantinople ne se manifestait plus que par le paiement d'un léger tribut au Sultan, lors de leur avènement, tribut qu'ils refusèrent de verser au début du XIX^e siècle et que toute l'énergie du sultan Mahmoud ne put parvenir à rétablir. Nous avons déjà exposé ses tentatives pour faire reconnaître sa suzeraineté à Tunis, tentatives contre lesquelles les beys ne cessèrent de protester énergiquement en proclamant hautement leur pleine indépendance.

Ainsi l'origine de la Régence est bien turque, mais le lien de vassalité reliant la Tunisie à l'Empire ottoman s'est vite relâché et finalement le Gouvernement beylical l'a complètement nié.

Toute autre s'est présentée l'évolution politique du Maroc. Sur les rudes montagnards de l'Atlas et les sauvages Rifains, jamais l'étendard du Croissant n'a régné. Sans doute, solidement implantés à Alger, à Constantine, à Bougie, à Tlemcen, les Turcs d'Algérie ont cherché à conquérir le royaume de Fez, mais ils se sont toujours heurtés à la résistance des chérifs

saadiens, puis filaliens qu'ils ont souvent vaincus mais jamais subjugués.

Si maintenant nous passons à l'examen du fonctionnement de l'autorité des beys et des chérifs, nous remarquons qu'elle a été en principe absolue pour la Tunisie jusqu'en 1857, et pour le Maroc jusqu'au traité de Fez qui a établi notre protectorat le 30 mars 1912. 1857 est la date de la proclamation du pacte fondamental tunisien par le bey libéral Mohammed, que son successeur Mohammed-Es-Saddock vint confirmer et étendre en 1861. Mais nous avons déjà vu dans le premier chapitre que, ces mesures qui paraissent indiquer l'entrée de la Tunisie dans la voie des réformes, ne durèrent pas, et que sous l'influence funeste de Mustapha-Khasnadar la constitution cessa d'être appliquée en 1864 ; le pouvoir beylical rede-vint absolu, du moins dans le domaine de la politique purement intérieure, car en matière financière Mohammed-Es-Saddock avait dû en 1869, accepter le contrôle d'une Commission internationale.

Au moins le protectorat français trouva la Tunisie en possession d'un rudiment d'organisation moderne ; les autochtones à Tunis même et dans la région environnante, étaient assez ouverts aux idées européennes que leur avait apportées une nombreuse colonie étrangère.

Tout au contraire la farouche race marocaine a su résister d'une part, aux empiètements turcs signalés plus haut, de l'autre à l'assaut hispano-portugais qui a tenu un moment la majeure partie des côtes, mais qu'un vigoureux effort nationaliste commencé fin xvi^e siècle et terminé au xvii^e, a

presqu'entièrement refoulé. Le bon plaisir du Sultan ne connaît pas de frein et tout plie devant le terrible Moulai-Ismael, surnommé le Louis XIV marocain et qui se trouve par une coïncidence frappante, le contemporain du Roi-Soleil. Mais ses successeurs laissant tomber le pays dans l'anarchie, ils ne sont plus obéis que dans le Bled-El-Makhzen accru de temps à autre par une expédition de leur mehalla, et toute une partie du Maroc, le Bled-Es-Siba ou pays indépendant, leur échappe. Là le Chérif ne possède qu'une vague autorité religieuse; de Taza à Agadir, de Tétuan à la Moulaya, les tribus obéissent à des chefs de clans qui rappellent les grands féodaux du Moyen Age. Nous avons précédemment exposé comment les désordres se sont accrus à partir de 1894, sous Abd-El-Aziz, et comment la France a recueilli le protectorat d'un Etat en pleine décomposition.

Ainsi la tâche est-elle beaucoup plus ardue à Fez, qu'à Tunis.

La Régence vite pacifiée a pu se voir appliquer au bout de quelques années un régime purement civil, sauf aux confins de la Tripolitaine où subsiste l'action militaire. Au Maroc pareille substitution demande une grande prudence; son application est encore restreinte car les dissidents en état de rébellion occupent toujours d'appréciables territoires dans la région saharienne et forment aussi des groupes, menaçants au Nord dans la zone espagnole d'où ils lancent des rezzous contre les tribus ralliées à notre influence. Enfin n'oublions pas l'hypothèque allemande affirmée par l'accord du 4 novembre 1911, hypothèque heureusement abolie en fait de-

puis 1914, et en droit par le traité de Versailles. Mais le régime économique de la porte ouverte est toujours en vigueur.

Cet état de choses explique quelques-unes des différences que nous rencontrerons dans l'examen des rouages des deux protectorats.

Les deux actes constitutifs du protectorat français sur la Régence de Tunis sont : d'une part le traité du Bardo ou de Ksar-Saïd conclu entre le général Breart, représentant de la République Française et le bey Mohammed-Es-Saddock, le 12 mai 1881, d'autre part la Convention de La Marsa du 8 juin 1883 passée entre M. Paul Cambon, Résident Général et le bey Ali, successeur de Saddock. Les bases du protectorat sont posées dans le traité du Bardo dont l'article 1^{er} confirme toutes les Conventions précédemment conclues entre la France et la Tunisie ; l'article 2 affirme notre droit d'occupation militaire dans la Régence « pour assurer le rétablissement de l'ordre et la sécurité de la frontière ». Par l'article 3 un constant appui est promis au bey » contre tout danger qui menacerait sa personne ou sa dynastie ». L'article 4 engage le Gouvernement français en ce qui concerne l'exécution des traités conclus entre la Régence et « les diverses Puissances ». L'organe directeur du protectorat est prévu par l'article 5. Cet organe est constitué par un Ministre Résident « intermédiaire des rapports du Gouvernement français avec les Autorités tunisiennes pour toutes les affaires communes des deux pays ».

L'article 6 confère la représentation diplomatique de la Tunisie à la France, et consacre l'engagement du bey de ne

conclure aucun accord international sans entente préalable avec la France. Il est spécifié dans l'article 7 que l'organisation financière tunisienne sera réglée ultérieurement « afin d'assurer le service de la dette publique et de garantir les droits des créanciers de la Tunisie ». Ainsi nous entendions prendre la suite de la Commission financière internationale et permettre à la Tunisie de continuer à faire honneur à sa signature. L'article 8 vise simplement les réparations pécuniaires destinées à indemniser les colons et les indigènes de la zone frontière algérienne molestés par les Kroumirs. L'article 9 a pour but d'éviter le retour des agressions de maraudeurs et stipule « la prohibition par le bey de Tunis, de l'introduction d'armes et de munitions de guerre à Gabès, à Djerba et dans tout le Sud tunisien ». L'article 10 n'est qu'une clause de style relative à « la ratification du traité par le Gouvernement de la République Française ».

La Convention de La Marsa achève la réalisation du protectorat (1). Dans son article 1^{er} elle précise que le bey exécutera les réformes financières, administratives et judiciaires que la France l'invitera à réaliser afin de faciliter l'accomplissement du protectorat. L'article 2 correspond à l'article 7 du traité du Bardo, et donne la garantie française au futur emprunt beylical destiné à la conversion ou au remboursement de la dette consolidée et de la dette flottante, jusqu'à concurrence d'un minimum de 17 500 000 francs. Une part des revenus publics de la Régence est destinée par

(1) Nous relevons dans ce texte l'expression de « protectorat » passée sous silence par le traité du Bardo.

l'article 3 à servir les intérêts de l'emprunt à contracter, une fraction de 2 millions de piastres représente la liste civile annuelle du Souverain, et le surplus doit couvrir les charges du budget tunisien et du protectorat.

Enfin l'article 4 souligne le caractère de la Convention du 8 juin 1883, « complément et confirmation du traité du 12 mai 1881 ».

Nous avons déjà exposé les difficultés rencontrées par la politique française au Maroc avant l'établissement du protectorat, difficultés beaucoup plus redoutables qu'en Tunisie où nous avons abouti rapidement et sans grands sacrifices. Cette remarque faite, il n'en reste pas moins que le traité de Fez présente beaucoup de similitude avec les accords du Bardo et de La Marsa. L'acte qui consacre notre situation dans l'Empire chérifien synthétise en quelque sorte les deux Conventions tunisiennes. Les préambules des traités du 12 mai 1881 et du 30 mars 1912 définissent le but des accords, et déclarent les hautes parties contractantes inspirées surtout par le souci d'assurer la sécurité sur le territoire de l'Etat dominé.

L'identité de fond et de forme se rencontre entre presque tous les articles du traité de Fez et ceux des traités de Ksar-Saïd et de La Marsa. L'article 1^{er} du traité de Fez est la reproduction un peu détaillée de l'article 1^{er} de la Convention de La Marsa, car aux réformes administratives, judiciaires et financières il ajoute les réformes scolaires et économiques. De plus il affirme la sauvegarde « de la situation religieuse, du respect et du prestige traditionnel du Sultan, de l'exercice de la religion musulmane et des institutions reli-

gieuses, notamment des Habous ». *In fine* l'article 1^{er} rappelle la double obligation que nous connaissons déjà, c'est-à-dire d'une part la « reconnaissance d'une situation privilégiée à l'Espagne sur la côte marocaine en raison de sa position géographique et de ses possessions territoriales » et d'autre part, le caractère spécial « déjà reconnu à la ville de Tanger ». Comme dans le traité du Bardo, nous relevons dans la Convention franco-chérifienne la stipulation d'occupation militaire (article 2). Quant à l'article 3 du traité de Fez il est la reproduction presque intégrale de l'article 3 du traité du Bardo, et promet l'appui constant de la France, à la dynastie des chérifs. L'article 4 qualifie le régime accepté par le Sultan, de « Protectorat » et précise que « les mesures nécessitées par le Protectorat seront édictées sur la proposition du Gouvernement français, par Sa Majesté chérifienne ou par les autorités auxquelles elle aura délégué le pouvoir ». Mêmes règles pour les « modifications possibles à l'avenir ». Si l'article 5 du traité de Ksar-Saïd avait institué comme représentant français dans la Régence, un Résident Général, l'article 5 de l'accord franco-marocain confie le même rôle à Fez, à un Commissaire Résident Général et lui confie entre autres fonctions, la charge des relations extérieures marocaines, fonction essentielle que les actes tunisiens avaient passée sous silence ; en fait un résultat identique avait été obtenu à Tunis par un décret beylical du 9 juin 1881 nommant le Résident Général ministre des Affaires Etrangères de la Régence ; les rédacteurs du Protectorat marocain ont tenu avec raison à souligner expressément la qualité du Commis-

saire Résident Général « seul intermédiaire du Sultan auprès des représentants étrangers » et son action prépondérante sur la politique intérieure du Makhzen, car « il a le pouvoir d'approuver et de promulguer au nom du Gouvernement français, tous les décrets rendus par Sa Majesté chérifiennne ». Relevons une fois de plus les termes qui donnent à nos agents diplomatiques et consulaires « la représentation et la protection des sujets et des intérêts marocains à l'étranger ». Nous avons déjà trouvé ces dispositions (article 6 du traité de Fez) dans l'article 6 du traité du Bardo. De même que l'article 7 de la Convention de Ksar-Saïd avait prévu une réorganisation des services financiers tunisiens, de même nous avons convenu avec le Chérif, de la réforme du Trésor marocain, tout en réservant « les droits conférés aux porteurs de titres des emprunts publics, les revenus de l'Empire devant être régulièrement perçus ». Mais cet article 7 du traité du 30 mars 1912 a paru à nos négociateurs devoir être renforcé d'une clause interdisant au Sultan de contracter à l'avenir directement ou indirectement, aucun emprunt public ou privé, et d'accorder sous une forme quelconque aucune concession sans l'autorisation du Gouvernement français ». C'est le texte de l'article 8. L'article 9 est relatif à la ratification du traité. On s'est borné à copier l'article 10 de la Convention du Bardo.

Nous avons ainsi passé en revue les textes qui ont fondé les deux protectorats français de l'Afrique du Nord et allons maintenant en dégager les conséquences quant à la souveraineté extérieure et interne du bey de Tunis et du chérif marocain.

Envisageant d'abord leur souveraineté externe on constate, qu'ils ont perdu le droit de légation actif, c'est-à-dire la faculté d'accréditer des représentants diplomatiques à l'étranger. C'est ce qui résulte, d'une part, du décret beylical du 9 juin 1881, corollaire des Conventions du Bardo et de La Marsa, qui fait du Résident Général le ministre des Affaires Etrangères tunisien de l'autre, de l'article 5 du traité de Fez qui donne au Commissaire Résident Général la direction des affaires extérieures du Makhzen chérifien, et des articles 6 des traités du Bardo et de Fez qui placent les sujets marocains et tunisiens à l'étranger sous la protection des agents diplomatiques et consulaires français.

Par contre, le droit de recevoir des agents diplomatiques et consulaires étrangers ou droit de légation passif a été laissé au Bey et au Sultan. Mais il n'en résulte aucun inconvénient pour notre action, que sauvegarde suffisamment la situation prépondérante du Résident Général à Tunis « intermédiaire officiel du Bey auprès des divers représentants des Etats étrangers (décret beylical du 9 juin 1881) » et celle du Commissaire Résident Général au Maroc « seul intermédiaire du Sultan auprès des représentants étrangers ». Ajoutons que le Bey et le Sultan ont gardé le droit de conclure des accords internationaux sous la condition « d'en informer préalablement le Gouvernement de la République française ».

Dans la thèse si complète que M. Fitoussi a publiée en 1901 sur « l'Etat Tunisien » la question du droit de guerre et de paix de l'Etat protégé se trouve posée. Comme l'écrit M. Fitoussi « l'abandon des relations diplomatiques au pro-

tecteur a pour effet de priver l'Etat protégé de l'exercice du droit de guerre et de paix, l'état protecteur prenant par contre l'engagement de défendre l'Etat pupille contre les attaques dont il peut être l'objet ». Ceci résulte des termes formels des Conventions du 13 mai 1881 et du 30 mars 1912. Nous savons qu'elles promettent un constant appui aux deux Souverains pour leurs propres personnes et pour leurs Etats. Il en résulte en bonne logique, quoiqu'aucun texte ne l'ait édicté, que les protégés doivent soutenir l'Etat protecteur contre ses adversaires. L'expérience de 1914 a prouvé que la Tunisie et le Maroc n'y ont pas failli. La Régence et la Makhzen ont strictement appliqué les mesures de guerre prises par la France. L'exéquatur fut retiré aux Consuls allemands et austro-hongrois, et les biens des ressortissants ennemis confisqués en vertu de dahirs chérifiens et de décrets beylicaux. N'oublions pas le concours loyal que les Gouvernements tunisien et marocain nous ont apporté durant les années d'épreuve, et le sang versé par les valeureux soldats de la division marocaine et des régiments de tirailleurs indigènes.

En matière de souveraineté interne le droit d'intervention du protecteur est affirmé par les traités de La Marsa et de Fez dont les articles 1^{er} engagent le Bey et le Sultan à des réformes d'ordre administratif, judiciaire, financier et même scolaire et économique, précise la Convention marocaine. Les actes sanctionnant ces réformes sont les décrets beylicaux pour la Tunisie et les dahirs chérifiens pour le Maroc. Les premiers doivent être approuvés au nom du Gouvernement

français par le Résident Général désigné à cet effet par un décret présidentiel du 10 novembre 1884, et les seconds exigent la promulgation du Commissaire Résident Général ainsi que l'édicte l'article 5 *in fine* du traité de Fez qui lui donne le pouvoir « d'approuver et de promulguer au nom du Gouvernement français tous les décrets rendus par Sa Majesté chérifienne ». Ces dahirs sont alors publiés par le *Bulletin officiel du Protectorat*.

Le Pouvoir exécutif est représenté en Tunisie par le Bey et ses quatre ministres. Les deux portefeuilles essentiels. Affaires Etrangères et guerre, sont gérés l'un par le Résident général (1), l'autre par le Général Commandant la division d'occupation de Tunisie.

Les deux ministres indigènes sont le premier Ministre, et le Garde des Sceaux ministre de la plume.

D'importants Services techniques, véritables ministères, ont été créés.

Ce sont :

- 1) Le Secrétariat général pour la Justice ;
- 2) La Direction générale des Finances :
- 3) La Direction générale de l'Instruction publique et des Beaux-Arts ;

(1) Le Résident Général préside le Conseil des ministres et Chefs de Services qui comprend outre les ministres des Affaires Etrangères, de la Guerre, les deux Ministres indigènes, les deux Secrétaires Généraux et les Directeurs des Grands Services. Il préside également le Conseil Supérieur de Gouvernement créé en 1910, et formé du Conseil des ministres et de délégués des deux sections de la Conférence consultative à raison de trois délégués pour la section française, et d'un nombre égal pour la section indigène.

4) La Direction générale de l'Agriculture et du Commerce ;

5) La Direction générale de l'Office postal.

Les chefs de ces services sont des fonctionnaires français détachés à Tunis par les grandes administrations métropolitaines, et mis par elles à la disposition du bey.

Au Maroc nous n'avons pas trouvé comme en la Régence une organisation déjà un peu modernisée, et capable de s'adapter à la situation nouvelle parce que, déjà imbue de quelques principes administratifs et financiers empruntés aux législations européennes. Le vieux système chérifien ne fonctionnait plus, ses rouages rudimentaires avaient cessé d'obtenir tout rendement appréciable de la machine administrative. La tâche la plus urgente était de le réorganiser de fond en comble, aussi le traité de protectorat est venu spécifier « la création d'un makhzen chérifien réformé ». Les fonctionnaires de la Résidence se mirent aussitôt à l'œuvre et leur travail aboutit au dahir du 31 octobre 1912. Comme à Tunis, on voulut quelques ministres indigènes et entre autres on maintint un premier Ministre ou Grand Vizir, à la fois ministre de l'Intérieur, de l'Instruction publique, des Travaux publics, de la Police et de l'Hygiène. Le ministre de la guerre est le Commissaire Résident général ; l'on sait qu'à Tunis ces fonctions sont remplies par le Général commandant les troupes d'occupation. Mais au Maroc, où le Résident actuel est un Général, il était rationnel qu'il concentrât entre ses mains et directement les pouvoirs civils et militaires ; c'était d'autant plus nécessaire que le pays n'est que par-

tiellement pacifié, et que l'œuvre de pénétration par les armes durera encore de longues années.

Le rôle du Résident général et du Commissaire Résident général nous est déjà connu par l'analyse des textes qui ont fondé les deux protectorats. Représentant du Gouvernement de la République française, ils ont des fonctions diplomatiques et président à tous les actes de la vie administrative puisque l'ensemble de la législation, décrets beylicaux et dahirs chérifiens, est promulgué par eux.

Envisageons maintenant les principaux collaborateurs des deux résidents :

A Tunis le Résident général est assisté d'un délégué à la Résidence, et du Secrétaire général du Gouvernement tunisien pour l'administration. Dans les provinces les représentants de l'administration du protectorat sont les contrôleurs civils.

Les rouages de la machine administrative marocaine ont passé par plusieurs stades. Un décret du 11 juin 1912 a institué le Délégué à la Résidence (1) ; le 21 avril précédent avait été créé le Secrétaire général près le Résident général. Ces deux hauts fonctionnaires devaient avoir des attributions similaires à celles du Délégué et du Secrétaire général administratif tunisien. Mais le Commissaire Résident jugea que le service du Secrétariat général, chargé de diriger l'admi-

(1) Rabat a été déclaré siège de la Résidence Générale en 1912 parce que centre d'une région alors pacifiée tandis que Fez venait d'être le théâtre d'une sanglante révolte. Ce régime dure depuis sept ans et il n'est pas question de le modifier.

nistration chérifienne d'accord avec le Grand Vizir, ne pouvait suffire à la tâche et un décret présidentiel du 15 janvier 1913 le doubla du Secrétaire général du protectorat, Chef du Personnel civil, et pouvant pour quelques affaires administratives suppléer le Commissaire Résident à défaut du Délégué à la Résidence. Le Secrétaire général près le Résident général perdit une partie de ses fonctions, et devint le Secrétaire général du Gouvernement chérifien (Décret du 15 janvier 1913, art. 2) chargé de l'Administration indigène. Ainsi au Maroc on donnait à deux Secrétares généraux les fonctions données au seul Secrétaire général administratif du Gouvernement tunisien, Chef du Personnel de l'Administration centrale (1), d'Hygiène et d'Assistance publique.

Mais une nouvelle et profonde réforme a été accomplie dans la constitution de l'Administration centrale marocaine. Par rapport en date du 17 mai 1917, M. Ribot, Président du Conseil, ministre des Affaires Etrangères, demanda au Président de la République de sanctionner par décret le remaniement qui confiait au Délégué à la Résidence les fonctions de Secrétaire général du protectorat chargé de centraliser les affaires civiles et administratives, et lui confiait, au nom et sous l'autorité du Commissaire Résident général, la direction et le contrôle de l'Administration civile de l'Empire chérifien. Le Délégué à la Résidence, Secrétaire général du protectorat, gardait ses précédentes fonctions quant à la délégation de la signature du Résident dans sa correspondance

(1) Cependant depuis 1910 les Services judiciaires dépendent du rouage créé à cette date, le Secrétaire Général pour la Justice.

avec le Ministère des Affaires Etrangères, et dans son rôle de suppléant en cas d'absence du Résident. Un nouvel organe était créé, le conseiller du Gouvernement chérifien chargé des affaires musulmanes, de la liaison entre le Makhzen et le Gouvernement du protectorat, et du contrôle de l'Administration, de la Justice indigène et des établissements et de l'enseignement musulman.

Les deux Secrétaires généraux institués en 1912 et 1913 étaient supprimés. M. Ribot s'exprimait ainsi : « Une expérience de quatre ans a démontré qu'il y a avantage à modifier cette organisation. Le Délégué à la Résidence générale et le Secrétaire général du protectorat, font en partie double emploi, le champ d'action des deux Secrétaires généraux est insuffisamment délimité. Dans ces conditions, pour assurer l'unité de direction de l'Administration civile et pour réaliser une notable économie, il convient de mettre dans les mêmes mains les fonctions attribuées par les décrets du 11 juin 1912 et du 13 janvier 1913 au Délégué à la Résidence générale et au Secrétaire général du protectorat, et de substituer au Secrétariat général du Gouvernement chérifien, un conseiller du Gouvernement chérifien spécialement chargé sous l'autorité du Commissaire Résident général et du Délégué à la Résidence générale, des affaires musulmanes, c'est-à-dire, des rapports avec le Makhzen, de l'Administration et de la Justice indigène, du contrôle des établissements et de l'enseignement musulmans ».

Le décret du 19 mai 1917 vint sanctionner la réforme.

Les grandes Directions établies par le protectorat tunisien

se retrouvent au Maroc, telles que la Direction générale des finances, la Direction des Travaux publics, celle de l'Agriculture et du Commerce et celle de l'Enseignement. Les Beaux-Arts constituent un Service spécial.

Les Postes et Télégraphes forment un Service autonome qui n'a pas encore atteint la même importance qu'en Tunisie. Sont spéciales au Maroc : 1° la direction des affaires civiles qui a dans ses attributions les contrôleurs civils, les municipalités, la police générale, l'Assistance publique et le Service pénitentiaire ; 2° la Direction des renseignements et des affaires indigènes. Ce dernier service a une grande importance afin d'assurer la surveillance du Bled-es-Siba et des régions mal soumises.

L'Administration régionale indigène a besoin d'être surveillée. Le pouvoir central du Protectorat doit connaître la valeur morale et professionnelle des caïds et notables de tribus, ainsi que des pachas et khalifas, afin de réprimer les écarts de ceux qui abusent de leur autorité et de chasser les indignes. Le règne du bon plaisir a été trop souvent une cause de trouble et d'anarchie en Orient comme dans l'Europe moyennâgeuse. Il fallait que Tunisiens et Marocains comprissent que ces pratiques ont cessé, il fallait qu'agents beylicaux et chérifiens se sentissent observés par des représentants du protectorat, prêts à signaler et à faire réprimer leurs écarts s'ils commettaient des exactions, mais disposés aussi à leur apporter une loyale collaboration, à les conseiller et à faire récompenser ceux qui se conduisent avec zèle et dévouement.

Ce rôle a été dévolu aux contrôleurs civils. Créés en Tunisie par le décret présidentiel du 4 octobre 1884, ce sont en quelque sorte les *missi dominici* du Résident. Nous pouvons résumer leurs attributions en disant que le rôle des contrôleurs civils est extrêmement étendu, et embrasse tout le champ de l'activité politique, administrative et même religieuse des provinces. Ils doivent à la fois faire connaître le rendement des impôts, l'état de l'agriculture, du commerce, de l'industrie, des voies de communication, de l'hygiène publique, et fournir des rapports réguliers sur la situation politique et administrative de leurs ressorts.

Le Contrôle civil du Protectorat chérifien a été constitué par le Décret du 31 juillet 1913 et l'arrêté ministériel du 3 août suivant. Mais ses effectifs n'ont pas encore atteint la même importance que dans la Régence. Si l'autorité civile a pu être substituée de bonne heure à l'autorité militaire dans presque toute la Tunisie (sous réserve des confins de la Tripolitaine), l'état d'insécurité et même de complète rébellion au Makhzen de toute une partie du Maroc, oblige à maintenir un régime strictement militaire dans la majorité des cercles occupés. Dans la région de Rabat on relevait en 1918, le Contrôle civil de Rabat-Banlieu, ceux de Safi et de Kenitra. Dans la région de la Chaouïa on relève les contrôles civils de Casablanca, de Ber-Rechid et de Settât. La région des Doukkala renferme le contrôle civil de Mazagan. Dans les régions de Meknès, de Fez, et de Marrakech il n'y a pas encore de contrôle civil. On a pu aussi instituer un service de contrôle civil dans la région d'Oudjda. Mais, longtemps encore l'élé-

ment civil ne dominera pas dans l'administration du protectorat chérifien, longtemps encore Caïds, Khalifats et Cheikhs seront contrôlés par nos officiers du Service des Renseignements, chefs des cercles et de leurs annexes. Au fur et à mesure que notre occupation se consolidera et s'étendra, que le calme des esprits paraîtra définitivement assuré, l'élément civil éliminera progressivement l'élément militaire.

Le service du contrôle civil tunisien comprend des contrôleurs civils stagiaires recrutés par voie de concours, des contrôleurs suppléants de 1^{re}, 2^e, 3^e classe, et des contrôleurs titulaires, hiérarchisés également en trois classes. L'arrêté du ministre des Affaires Étrangères, du 18 octobre 1907, exige des candidats au concours de contrôleur stagiaire le diplôme de licencié en droit.

L'organisation du contrôle civil marocain a été calquée sur celle du contrôle tunisien. Les traitements alloués sont notablement plus élevés, car la vie est plus chère et plus difficile au Maroc qu'en la Régence. Lors de leur création en 1913 les contrôleurs du protectorat chérifien bénéficiaient de traitements allant de 7.000 à 18.000 francs, alors que leurs collègues de Tunisie touchaient de 4.500 à 9.000 francs. Leur mode de recrutement n'est pas exclusivement le concours réservé aux licenciés en droit, car des fonctionnaires originaires d'autres administrations, peuvent être nommés directement contrôleurs civils titulaires. C'est là une mesure transitoire qu'exigeait le recrutement de début des cadres supérieurs, mesure judicieuse qui a permis au contrôleur chérifien de profiter, en particulier, de l'expérience d'officiers spécialistes.

des questions indigènes, officiers qui forment les jeunes stagiaires frais émoulus des Facultés et de l'Ecole des Langues orientales, et auxquels ces vieux africains apprennent la pratique du métier.

Nous terminerons cette étude des organes administratifs en étudiant brièvement le rôle des municipalités et chambres de consultation économique, utiles collaboratrices de l'Administration des protectorats.

C'est un décret beylical du 1^{er} avril 1885 qui a institué en Tunisie un régime municipal, dont M. Jules Demay a présenté ainsi les avantages dans sa thèse sur l'organisation des communes (Dijon, 1915) :

« C'est une organisation administrative qui assure le fonctionnement des services publics indispensables tels que le balayage et l'éclairage, en ne subissant en retour qu'un léger accroissement des charges fiscales, attendu que les ressources des communes sont en grande partie composées de taxes que percevait antérieurement l'Etat et qui leur ont été concédées ».

Le décret du 14 janvier 1914 est venu donner au régime municipal tunisien sa forme actuelle, il régit 38 communes dont les principales sont Tunis, Bizerte, Forryville, Sfax, Sousse, Gabès, Kairouan, Toseur, Gafsa et Béja.

Nommés par décret beylical, les conseils municipaux comprennent un Président que la pratique veut indigène, un Vice-Président français, et des conseillers municipaux nommés pour trois ans et renouvelables par tiers chaque année ; parmi les conseillers français peuvent être pris des adjoints ou vice-présidents ; mais outre leurs membres français, les

conseils comprennent aussi des musulmans, des israélites et des étrangers européens.

Le président indigène est toujours un Caïd. En fait, tout le pouvoir appartient au vice-président français auquel le Caïd Président ne manque pas de déléguer ses pouvoirs. La Résidence fait souvent désigner comme vices-présidents, des fonctionnaires chefs des services locaux ; ce système quoique d'allure un peu officieuse présente l'avantage de faire administrer par des compétences les communes dans lesquelles l'élément « colon » ne renferme pas d'hommes aptes à ces fonctions. Par contre, on peut s'étonner de la présence possible d'étrangers parmi les édiles. La France a solidement établi son influence sur le pays, influence que nul état ne songe à discuter. Il n'y a plus comme on l'a prétendu en 1885 de ménagements diplomatiques à garder ; il est donc regrettable que le Décret du 14 janvier 1914 n'ait pas formellement stipulé l'exclusion de l'élément étranger des municipalités tunisiennes.

A diverses reprises les Français de Tunisie ont demandé à élire leurs conseillers municipaux, mais la Métropole hésite à leur accorder cette faculté ; elle craint que les luttes politiques municipales ne viennent entraver le développement économique de la Tunisie.

Les principales attributions des conseils municipaux tunisiens sont :

A) Les contrats communaux, qu'il s'agisse de baux, de ventes, d'échanges ou d'acquisitions d'immeubles.

B) Les transactions.

- C) L'acceptation des dons et legs faits de la Commune.
- D) La confection et le vote du budget municipal.
- E) Les contributions et les emprunts.
- F) L'établissement, le changement et la suppression des foires et marchés.

Les Corps municipaux dépendent du Secrétaire Général du Gouvernement tunisien.

Au Maroc on a voulu comme à Tunis favoriser le développement des intérêts locaux, et assurer la création d'une Administration moderne dans les principales villes, en associant l'élément français à l'élément indigène dirigeant. Aussi le dahir du 1^{er} avril 1913 a prévu la création de commissions municipales relevant du Secrétaire Général du Gouvernement chérifien. C'est un acte qui définit seulement les grandes lignes des commissions municipales à organiser dans l'avenir. Il faut un dahir spécial à chaque création. Les premières commissions municipales chérifiennes ont été créées à Casablanca, Rabat et Salé. Puis sont venues celles de Sefrou, et Marrakech. On s'est inspiré autant que possible du précédent tunisien ; quoique l'appellation diffère, les Commissions municipales marocaines ont le même rôle que les conseils municipaux tunisiens, mais il existe aussi des différences quant à la nomination et au recrutement.

Les conseils municipaux de la Régence sont nommés par décret beylical ; les commissions municipales chérifiennes le sont par arrêté viziriel. Notons d'autre part que, si le dahir du 1^{er} avril 1913 prévoit l'admission de membres musulmans et israélites à côté de français, il exclut les étrangers. A Tu-

nis, la pratique et la pratique seule fait des Caïds les Présidents des conseils municipaux ; au Maroc il est spécifié que le Président appartient de droit aux pachas et aux caïds. Enfin, si le Bey peut nommer Conseillers ou Vice-Présidents les fonctionnaires locaux du protectorat, le régime municipal chérifien va plus loin et veut que le Consul de France ou son délégué soit Vice-Président de la Commission, et assiste le Président indigène qui peut lui déléguer ses pouvoirs et qui, comme à Tunis, concentre la direction des services municipaux. De droit aussi, les chefs des services locaux du protectorat, sont membres des commissions municipales chérifiennes (1). Elles ont des attributions administratives qui correspondent à celles énumérées plus haut pour les municipalités tunisiennes.

Pour la Tunisie, les conseils économiques sont : la conférence consultative, la Chambre consultative d'agriculture de Tunis, la Chambre de commerce de Tunis et les Chambres mixtes de commerce et d'agriculture du centre et du sud.

La conférence consultative est de beaucoup le plus important de ces organes. Créée par le Résident général en 1890, elle ne comprit d'abord que les Vice-Présidents des municipalités, les fonctionnaires français chefs des grands services publics de la Tunisie, les bureaux des Chambres de commerce et d'agri-

(1) Le dahir du 8 avril 1917 a modifié l'organisation municipale chérifienne et a distingué : 1° Les Commissions municipales mixtes, dont les présidents, Pachas ou Caïds, sont assistés d'un chef des services municipaux français, et qui renferment quelques notables indigènes. 2° Les Commissions municipales purement indigènes, présidées par un fonctionnaire du Protectorat.

culture. En 1896, on y joignait un nouvel élément, non plus désigné par le Résident général, mais nommé par les électeurs français de Tunisie, qui ne sont ni commerçants ni agriculteurs. La Conférence avait pour tâche de donner les avis que lui demandait le Résident général sur les questions d'ordre financier, industriel, commercial ou agricole, intéressant nos nationaux. Un Décret du 3 janvier 1905 fit de la Conférence un organe purement électif et en écarta Chefs de de service et Vice-Présidents des municipalités. D'autre part, les attributions de la Conférence en matière financière furent élargies par le Décret du 2 février 1907, qui introduisit les indigènes dans l'Assemblée, et décida que le budget tunisien serait soumis annuellement à son examen, ou plutôt à l'examen d'une Commission, formée de 12 Français et de 6 indigènes, émanation de la Conférence qui délibérerait sur le rapport présenté par ladite Commission. Aucun impôt nouveau ne peut être créé ni modifié sans l'avis de la Conférence, qui peut proposer de son côté l'établissement d'impôts nouveaux ou des abolitions de taxes. Un nouveau Décret du 27 avril 1910 porte que les Commissaires financiers français et indigènes délibéreront séparément et que leurs avis seront soumis au Conseil supérieur de Gouvernement, dont nous avons relevé la création plus haut en étudiant les rouages du protectorat tunisien. Rappelons que, pour délibérer à cette occasion, le Conseil supérieur de Gouvernement doit s'adjoindre trois délégués français et trois délégués indigènes de la Conférence.

Les quatre Chambres purement professionnelles : Chambres d'agriculture, Chambre de commerce de Tunis, Chambres

mixtes du Centre et du Sud, sont formées d'agriculteurs et d'industriels élus par leurs pairs et dont le Résident général prend l'avis sur les problèmes intéressant leurs spécialités ; de leur côté, elles peuvent lui soumettre des vœux tendant à assurer des progrès d'ordre économique, par exemple dans le domaine de la législation des Chemins de fer et des voies fluviales.

De même la défense des intérêts économiques de nos compatriotes au Maroc y est assurée par des Chambres, qui représentent à la fois le commerce, l'industrie et l'agriculture. Nommées par le commissaire Résident général (Arrêté du 29 juin 1913), elles jouent un rôle consultatif identique à celui des Chambres tunisiennes.

CHAPITRE III

ORGANISATION JUDICIAIRE DES PROTECTORATS

Sommaire. — Les anciennes juridictions consulaires.

Textes qui ont constitué la juridiction française. — Des organes de cette juridiction au civil. — Ses auxiliaires. — Sa compétence et sa procédure.

Organes juridictionnels au criminel, leur compétence et leur procédure.

Les juridictions musulmanes tunisienne et marocaine.

Le Protectorat français a trouvé en coexistence, à Tunis comme à Fez, la Justice indigène et les juridictions consulaires, situation qui se rencontre dans tous les pays de capitulation et que des siècles de pratique ont consacrée.

Les civilisations chrétienne et musulmane si différentes, si hostiles l'une à l'autre dès l'origine, ont réussi à vivre sur le même sol sans trop de heurts, là où régnait cependant l'éternel du Prophète. Roumis et Arabes n'entretenaient que des rapports commerciaux ; les premiers groupés dans des quartiers spéciaux où « fondouks » étaient gouvernés par leurs consuls, qui les administraient et rendaient la justice au nom du Souverain national. Les consuls étaient les intermédiaires légaux des diverses colonies chrétiennes auprès des pachas orientaux.

En Tunisie et au Maroc comme en Turquie et en Egypte, les privilèges accordés aux Européens par les souverains locaux, étaient codifiés dans les traités que nous appelons capitulations et dont l'origine remonte, au xvi^e siècle puisque dès 1535 nous enregistrons une capitulation entre François I^{er} et le Sultan de Turquie.

Le premier acte de ce genre entre la France et la Régence remonte à 1605, et pareille Convention a été conclue avec le Chérif marocain en 1631. Au xviii^e siècle, les légistes royaux synthétisèrent la procédure suivie par nos divers tribunaux consulaires des « Echelles du Levant et de Barbarie ». Ce fut l'objet de l'Edit de 1778, dont les lacunes ou les désuétudes furent suppléées dans la suites par l'application du Code de procédure civile napoléonien. Mais l'Edit de 1778 réglait aussi la législation pénale. A la chute de l'ancien régime, cette législation fut profondément transformée par la promulgation du Code pénal et du Code d'instruction criminelle. La Monarchie de Juillet sut très logiquement rajeunir en cette matière l'Edit de 1778, et substituer à ses clauses d'ordre pénal, des règles tirées de nos Codes. D'où la loi du 28 mai 1836.

Les tribunaux consulaires français comprenaient le Consul Président, et deux Notables de la colonie choisis comme assesseurs. En matière civile et commerciale, ils statuaient en dernier ressort jusqu'à 15.000 francs en vertu de la jurisprudence de la Cour de cassation qui, nous dit M. Holtz, dans son *Traité de Législation marocaine*, « appliquait ainsi aux juridictions consulaires la règle générale de notre procédure.

En matière de contraventions, le Consul statuait seul comme nos juges de paix ; siégeant correctionnellement pour la répression des délits, il était assisté de deux notables. En matière criminelle, le Consul faisait l'instruction, instruction close par une ordonnance de son tribunal, qui concluait soit au non-lieu, soit au renvoi devant le Procureur Général près la Cour d'Appel d'Aix. Si la Chambre des mises en accusation de la dite Cour concluait au crime, l'accusé comparaisait devant la première Chambre de la Cour et la Chambre des Appels correctionnels réunies, qui statuaient sans l'assistance du Jury ».

Les diverses puissances européennes avaient, comme la France, obtenu en Orient des privilèges de juridiction pour leurs nationaux ; telles l'Angleterre, l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la Russie, l'Italie, l'Espagne et les Pays-Bas.

Les mêmes immunités s'appliquaient à des sujets tunisiens ou marocains, protégés des diverses puissances européennes, du moins comme défendeurs. On appliquait bien entendu une règle identique aux étrangers européens en tant que défendeurs dans les procès entre sujets de diverses nationalités, ou entre Européens et indigènes.

Notre Protectorat, réalisé sur la Tunisie et le Maroc, il importait de créer une juridiction française s'inspirant de notre organisation métropolitaine et permettant de mettre fin au régime des capitulations, jusqu'alors nécessité par le souci de soustraire les Européens aux tribunaux musulmans, mais qui, écrit M. Berge (*La Juridiction française en Tunisie*) « n'en engendrait pas moins une situation déplorable puisque cha-

que consul, juge de ses nationaux au point de vue répressif, n'avait aucun compte à rendre si le coupable, qui lui était remis en vertu des traités, échappait à toute pénalité. De même, en matière civile, il dépendait du Consul d'exécuter la sentence en cas de condamnation, ou de ne pas l'appliquer s'il trouvait le jugement mal rendu ».

La Juridiction du protectorat mit fin à ces abus.

Le principe directeur, qui nous guida en créant une organisation judiciaire purement française en Tunisie et au Maroc, fut donc d'offrir à nos nationaux comme aux étrangers des magistrats, dont la conscience professionnelle et la compétence étaient au-dessus de toute discussion et qui assuraient aux Européens l'unité de juridiction. Le but a été presque complètement atteint. Aujourd'hui, une seule puissance n'a pas encore renoncé à ses juridictions consulaires. C'est l'Angleterre.

Le droit de la France d'instituer un régime judiciaire se fondait sur les traités mêmes de Protectorat du Bardo et de Fez (1), qui prévoyaient des réformes judiciaires. Ce sont des actes de la puissance publique française, qui sont venus édicter les institutions juridiques des protectorats. Notons cependant que la promesse de soumettre les étrangers au nouveau régime, au cas où ils consentiraient à abandonner

(1) Déjà l'article 9 de l'accord franco-allemand du 4 novembre 1911, accord auquel toutes les puissances ont successivement accédé, prévoyait que les juridictions consulaires seraient supprimées, lorsque la France aurait institué un Maroc des tribunaux présentant toutes garanties.

leur juridiction consulaire, a été pour la Tunisie le Décret beylical du 5 mai 1883, faisant suite à la loi française du 27 mars 1883 qui portait organisation de la Juridiction en Tunisie.

La loi du 18 avril 1883 a créé le premier rouage judiciaire français de la Régence : le Tribunal de Tunis. Celui de Sousse fut constitué par la loi du 1^{er} décembre 1887. L'importance et le nombre des affaires, qui leur étaient soumises, exigea leur renforcement successif. Actuellement le Tribunal de 1^{re} Instance de Tunis compte trois chambres et a un personnel de un Président, deux Vice-Présidents, un juge d'instruction, six juges titulaires, cinq juges suppléants dont un attaché à l'Instruction ; le Ministère Public est représenté par un Procureur et quatre Substituts.

Le Tribunal de Sousse a un effectif moins important : un Président, un Juge, deux juges suppléants, un Procureur et un Substitut.

La loi du 27 mars 1883, art. 3, a créé en Tunisie des tribunaux de paix, dont deux pour Tunis-Nord et Tunis-Sud. Le ressort de Tunis compte sept tribunaux de paix, celui de Sousse six. La plupart des juges de paix tiennent des audiences foraines en dehors de leur chef-lieu judiciaire. Les plus chargés sont assistés de juges suppléants. Des justices de paix provisoires ont été instituées par le Décret du 27 octobre 1887, à Maktar, Djirba et Tozeur ; les audiences sont tenues par des contrôleurs civils.

Les tribunaux tunisiens appartiennent au ressort de la Cour d'Appel d'Alger. On a proposé à diverses reprises la création d'une Cour d'Appel à Tunis, mais sans aboutir.

Comme leurs collègues de France et d'Algérie, les magistrats tunisiens doivent subir l'examen professionnel de la magistrature institué en 1908. Le Garde des Sceaux les met à la disposition de son collègue des Affaires Etrangères.

Les juges au siège, de même que ceux d'Algérie, ne bénéficient pas de l'inamovibilité, accordée aux juges métropolitains.

Au Maroc, le processus législatif, qui a organisé la magistrature du protectorat, a été un peu différent de celui suivi à Tunis. Le Gouvernement chérifien a commencé par faire paraître le 7 août 1913 un dahir, portant règlement d'organisation judiciaire au Maroc, et le Président de la République l'a approuvé par Décret du 7 septembre 1913. On voulut faire œuvre hardiment novatrice en matière de procédure civile, de réduction des frais, de suppression d'offices ; on régla aussi l'assistance judiciaire et l'immatriculation des immeubles. Nous retrouvons plus loin ces diverses questions édictées dans les dahirs chérifiens du 12 août 1913. Les rouages judiciaires ont été créés par le dahir d'organisation judiciaire (Articles 16, 17 et 18).

A la différence de la Tunisie, on a donné aux tribunaux une juridiction d'appel locale. C'est la Cour d'Appel de Rabat avec le personnel suivant : un premier Président, trois Conseillers, un Procureur Général, un Subsistut du Procureur Général.

Les deux premiers tribunaux créés sont ceux de Casablanca et d'Oudja, constitués comme la Cour d'Appel de Rabat, par le dahir d'organisation judiciaire du 12 août 1913. Un troisième

tribunal. celui de Rabat est institué par dahir du 22 décembre 1916.

Le tribunal de 1^{re} instance de Casablanca comprend : un Président, trois Juges titulaires, dont un chargé de l'instruction, deux Juges suppléants, un Procureur Commissaire du Gouvernement. Le dahir du 1^{er} février 1914 a adjoint un Substitut au Ministère public. Le tribunal civil d'Oudjda a une composition un peu moins complète : un président, deux Juges dont un d'instruction, un Juge suppléant et un Procureur Commissaire du Gouvernement. Le Tribunal de Rabat ne diffère de celui d'Oudjda que par l'adjonction d'un second juge suppléant.

Le dahir d'organisation judiciaire a créé les premiers tribunaux de paix du Maroc, ceux de Mazagan, Mogador et Marrakech.

Successivement cinq autres tribunaux de paix ont été créés à Rabat, Casablanca, Oudjda, Saffi et Fez. Ces tribunaux comprennent chacun un magistrat titulaire et un suppléant. L'organisation est aussi plus développée qu'en Tunisie, où nous avons noté précédemment que quelques juges de paix n'ont pas de suppléants. Par contre, on a appliqué en pays chérifien (art. 18 du dahir judiciaire, la pratique tunisienne des audiences foraines.

Les règles de nomination des magistrats français au Maroc sont édictées par l'article 23 du dahir sur l'organisation judiciaire, qui prévoit leur recrutement parmi les magistrats des tribunaux de France, d'Algérie ou Tunisie, ou bien parmi les candidats remplissant les conditions exigées, lors de

leur nomination, pour pouvoir être appelés à des fonctions judiciaires en France, Algérie ou Tunisie. L'article 24 ajoute que les magistrats appelés à faire partie des tribunaux du protectorat, seront demandés par le sultan au Gouvernement français sur la proposition du Commissaire Résident général.

Les auxiliaires de la Justice des protectorats sont, pour la Tunisie, les avocats, les défenseurs, les huissiers, les greffiers et commis-greffiers, les interprètes, les commissaires-priseurs, et les curateurs aux successions vacantes. L'organisation judiciaire, adoptée en pays chérifien, a considérablement réduit ces rouages complémentaires de la justice. Le dahir du 7 août 1913 les a limités aux avocats, aux secrétaires-greffiers, assistés de commis-greffiers, aux interprètes et aux mandataires.

Une bonne justice ne peut se passer de ces collaborateurs indispensables que les prétoires connaissent depuis l'antiquité : les avocats. A Tunis nous trouvâmes un barreau fonctionnant près des tribunaux consulaires et ouvert à tous étrangers sans distinction de nationalité. Il appartenait au protectorat de réglementer sévèrement l'exercice de la profession, pour en interdire l'accès à des individus peu recommandables, à ces aigrefins qu'on trouve en Orient plus que partout ailleurs. Un Décret beylical du 1^{er} octobre 1887 a appliqué aux avocats tunisiens la plupart des règles de l'Ordonnance royale du 20 novembre 1822, tout en laissant l'accès du barreau ouvert aux étrangers comme aux Français, en exigeant des postulants des conditions de capacité et de diplôme, et ne

faisant des tribunaux de 1^{re} instance les surveillants, les censeurs vigilants des avocats qu'ils admettent au stage puis au tableau et dont ils contrôlent la moralité et la correction professionnelle. L'expérience vient de prouver la bonne tenue du barreau. Celui-ci fort des services rendus et de l'estime qu'il avait su acquérir à la barre réclama, le droit commun, c'est-à-dire une organisation similaire à celle de la France et de l'Algérie. Un décret du 6 mai 1901 lui donna une première satisfaction en lui permettant de choisir dans son sein un conseil de discipline. Puis un second Décret du 16 novembre 1906 lui donna le bâtonnier et le conseil de l'Ordre élus, par tous les avocats inscrits au tableau français ou non. La seule restriction était l'obligation de ne choisir le bâtonnier et le conseil de l'ordre que parmi les membres français inscrits au tableau depuis deux ans.

Au Maroc, Français et étrangers sont admis au stage, puis au tableau par la Cour d'Appel de Rabat et figurent aux barreaux de Rabat, Casablanca ou Oudjda. Là encore le législateur a voulu n'accepter que des hommes présentant toutes garanties de savoir et de dignité. Il n'admet que les Français et les étrangers pourvus du diplôme de licencié en droit. Comme en Tunisie, le bâtonnier doit être choisi parmi les avocats français et il est spécifié que ces avocats sont compris dans les deux premiers tiers du tableau suivant l'ordre de leur inscription.

Le dahir sur la procédure civile a, dans son article 47, édicté des peines sévères contre toute personne usurpant devant les tribunaux le titre et le costume d'avocat. Les délinquants sont

passibles d'une amende de 500 à 3.000 francs et d'un emprisonnement de six mois à deux ans.

La loi du 27 mars 1883 importé en Tunisie greffiers et huissiers. Ils jouent le même rôle qu'en France et en Algérie. Ils sont nommés par le Pouvoir central, et leurs charges s'achètent comme dans la Métropole. Les greffiers, notons le, ont des traitements plus élevés que leurs confrères d'Algérie car ils ne perçoivent pas les droits de greffe. C'est déjà pour le plaideur une amélioration, et de la part du législateur une timide tentative de réforme. La loi de 1883 prévoit également les assistants ordinaires des greffiers, c'est-à-dire les commis greffiers. Les huissiers constituent une corporation réglementée comme en France et en Algérie; les Tunisiens connaissent eux aussi le régime des exploits et ses frais. Nos avoués sont suppléés par les défenseurs. Nommés et révoqués par le chef de l'Etat ces mandataires des plaideurs se sont vus appliquer l'Arrêté du 26 novembre 1841 qui avait institué des défenseurs en Algérie, défenseurs aujourd'hui remplacés par des avoués.

Devant les tribunaux tunisiens se présentent des parties de nationalités diverses qui souvent ignorent le français. La bonne marche des débats exigeait donc la présence d'interprètes. L'article 13 de la loi du 27 mars 1883 les a créés sur le modèle des interprètes judiciaires d'Algérie. Les uns sont interprètes traducteurs assermentés, et les autres, interprètes d'arabe. Ils sont nommés par décret sur la proposition du Garde des Sceaux. Notons enfin les commissaires-priseurs et les curateurs aux successions vacantes. « Ces derniers, ainsi

que le fait remarquer M. Girault, dans ses *Principes de législation coloniale*, remplissent en Algérie et en Tunisie un office public ; leur mandat est général à l'égard de toutes les successions vacantes dans un ressort déterminé. Ils sont nommés pour deux ans par le procureur général et les tribunaux ont un pouvoir discrétionnaire pour fixer leurs honoraires ».

On a proposé à plusieurs reprises de créer en Tunisie des notaires. Jusqu'à présent le pays ne connaît que les notaires indigènes ou aduls. Les fonctions notariales sont remplies à l'égard des sujets protégés français et étrangers par les contrôleurs civils, qui ont remplacé à cet égard les agents consulaires.

Nous avons ainsi montré que la Régence a hérité de la plupart des officiers ministériels qui fonctionnent en France et en Algérie. Sans méconnaître l'honnêteté professionnelle et le zèle avec lequel ces honorables auxiliaires de la Justice remplissent leurs fonctions, beaucoup de bons esprits réclament leur suppression et leur remplacement par des fonctionnaires réunissant tous leurs pouvoirs, d'où une simplification des rouages, et surtout une grosse économie pour les plaideurs. Ainsi que le dit M. Berge dans *son traité de l'organisation judiciaire au Maroc* « une des principales caractéristiques de la juridiction du protectorat est l'absence complète d'officiers ministériels. A leur place un seul rouage, les secrétaires-greffiers ».

L'article 26 du dahir sur la procédure civile les a institués, à raison d'un fonctionnaire de cet ordre auprès de chaque tribunal de l'Empire chérifien en les chargeant expressément

du notariat, de la perception des frais de justices, de tous les actes de sommation, de constatation, de notification, d'exécution, de liquidation, et d'administration ordonnés par le juge. Un des intérêts de l'innovation consiste en effet dans la dépendance des secrétaires greffiers vis-à-vis de la Juridiction qu'ils assistent. Ils n'en ont pas moins une autorité propre, sont chefs de service et disposent d'un personnel de commis-greffiers et de commis. Les secrétaires-greffiers et leurs assistants sont étroitement hiérarchisés en classes qu'a établies le dahir du 3 mai 1914.

Cette organisation fonctionne pour les tribunaux de paix comme pour la Cour d'Appel et les tribunaux de premier instance.

M. Berge (1) définit le secrétariat du greffe comme l'instrument administratif que l'on a mis à la disposition du magistrat pour la régularité de son action, et l'accomplissement de ses décisions. Le secrétaire-greffier, nous dit-il, excellemment, n'est pas l'agent, le préposé du plaideur ou du client, c'est l'agent de loi. A ce titre, il établit les citations, convocations, jugements, extraits des jugements, registres d'ordre. Il est préposé aux successions vacantes, aux scellés, fait les inventaires, accomplit les actes de procédure de vente, enrôle les affaires, rédige les protêts, signifie et exécute les jugements, les saisies, fait les constats et les sommations. Le secrétaire-greffier reçoit les plaideurs, est recevable et comptable de deniers publics et doit à ce titre rendre des comptes au procu-

(1) La Justice française au Maroc. Paris, 1917.

reurgénéral, aux procureurs commissaires, et à l'administration des Finances.

Les secrétaires-greffiers ont ainsi une énorme tâche à remplir. Certains pourront venir objecter que la réforme aboutira au développement de la bureaucratie des fonctionnaires, et peut avoir des effets fâcheux sur les intérêts des plaideurs. Sans doute, nous dira-t-on, vous avez réduit les rouages auxiliaires de la machine judiciaire, et les fonctionnaires n'ont aucun intérêt à multiplier le nombre des litiges et des actes de procédure, par conséquent à accroître les frais, mais au fond l'avantage n'est-il pas plus apparent que réel ? Les secrétaires-greffiers ne s'intéressant pas à la solution des affaires en cause, laisseront le public sans renseignements, sans conseil. Par leur négligence, des actes de procédure nécessaires pourront être omis, fait qui ne se produit jamais quand on a affaire à des avoués et huissiers propriétaires de leurs charges, désireux de la faire fructifier et de s'attirer la clientèle sérieuse.

A ces critiques nous répondrons, avec M. Berge (1), qu'il appartient aux magistrats de surveiller et de contrôler les secrétaires-greffiers, assurant ainsi toute garantie aux justiciables. Soucieux de leur avancement, les secrétaires-greffiers accomplissent correctement leur besogne. Au reste leur indifférence possible est suppléée auprès du public par des conseillers spéciaux, qui peuvent représenter les parties auprès des tribunaux comme mandataires.

(1) La Justice française au Maroc.

Le dahir de procédure civile distingue à ce sujet, dans son article 52, les mandataires non avocats, des mandataires avocats et a exigé des premiers la justification de leur mandat par acte authentique, par acte sous-seing privé légalisé, ou par déclaration verbale de la partie comparaissante. Malheureusement ces sages mesures n'ont pas éloigné des tribunaux les agents d'affaires de louche réputation. Il a fallu, par le dahir du 18 novembre 1916, instituer les avocats « comme seuls mandataires des justiciables devant les juridictions françaises et dans leurs secrétariats, dans les localités où il existe un barreau constitué (art. 1 du dahir). L'article 2 ajoute que dans les autres localités, des mandataires non avocats pourront être tolérés, si la Cour d'Appel par une décision qu'elle prendra en Assemblée générale, le Procureur général entendu, décide que cela est nécessaire pour la bonne marche des procédures.

Les fonctions notariales, appartenant, avant l'établissement de nos juridictions, aux consuls de France, sont passées aux secrétaires-greffiers en vertu de l'article 26 du dahir de procédure civile qui charge expressément les secrétariats des fonctions notariales. Ce sont encore les secrétaires-greffiers, qui sont chargés par la nouvelle législation marocaine, de la curatelle des successions vacantes. Les articles 525 et 526 du dahir de procédure civile prescrivent que les biens et effets laissés par le défunt dont la succession est présumée vacante, seront inventoriés et pris en garde par le secrétaire-greffier du Tribunal de paix, qui est en droit le curateur de la succession vacante. Ce fonctionnaire vend les meubles et les

effets laissés par le défunt, dans les formes prescrites pour les saisies mobilières, et procède à la vente des immeubles, dans les formes prescrites pour les saisies immobilières. Il distribue les sommes produites par ces ventes, frais déduits, dans les formes prescrites pour les distributions de deniers, puis rend ses comptes.

Les mêmes raisons, qui avaient nécessité en Tunisie la création d'interprètes judiciaires, se sont présentées au Maroc. D'où, l'article 45 du dahir de procédure civile : « Il est institué près de la Cour d'Appel et des autres tribunaux des tableaux d'interprètes judiciaires qui sont arrêtés annuellement par ladite Cour et complétés s'il y a lieu, en cours d'année. A défaut d'interprètes inscrits au tableau, le juge saisi d'un litige peut désigner un interprète spécialement en vue de ce litige. Les interprètes sont assermentés.

La loi du 27 mars 1883 a décidé qu'en Tunisie les tribunaux du protectorat seraient compétents au civil pour tous les litiges civils ou commerciaux entre Français et protégés français. Au fur et à mesure que les diverses puissances ont renoncé aux capitulations et plus spécialement à leurs privilèges, cette compétence s'est étendue à tous les nationaux et ressortissants étrangers. Jusqu'au décret beylical du 31 juillet 1884 les tribunaux français n'étaient compétents que si le ressortissant français ou l'européen soumis à notre Juridiction étaient défendeurs. On ne faisait ainsi que suivre la pratique des tribunaux consulaires et la vieille règle *actor sequitur forum rei*. Désormais nos tribunaux devinrent compétents dès qu'un Européen était en cause, qu'il fut de-

mandeur ou défendeur. Le champ d'action de la Juridiction du protectorat se trouva ainsi largement étendu à l'égard des tunisiens. Les tribunaux indigènes restent compétents en matière de statut personnel et de successions qui intéressent les sujets tunisiens ; ils le sont bien entendu dans tout litige qui n'intéresse que des tunisiens. Cependant une réserve doit être faite en ce qui concerne les immeubles indigènes immatriculés d'après le décret beylical du 1^{er} juillet 1885. Toute contestation relative aux immeubles dépend des tribunaux français. Mais pour les immeubles non immatriculés, si un indigène est en cause, qu'il soit demandeur ou défendeur, il dépend toujours de sa juridiction nationale.

En matière mobilière la compétence échappe aussi aux tribunaux nationaux, si une des parties en cause est de nos justiciables. Dans toute question où un étranger invoque son statut personnel, en vertu des règles ordinaires admises par les diverses législations, les tribunaux doivent lui appliquer sa loi. En matière de contentieux administratif les tribunaux tunisiens sont compétents à l'égard des administrations indigènes, à moins qu'un européen ne soit en cause.

Au Maroc en est parti des mêmes bases qu'à Tunis, mais l'adoption d'une législation nouvelle très détaillée, celle des dahirs, a permis de préciser et d'édicter des règles sur beaucoup de points qu'en Tunisie la jurisprudence avait dû résoudre. L'article 3 du Décret présidentiel du 7 septembre 1913 vint déclarer la compétence des nouveaux tribunaux dans toutes les affaires intéressant Français et ressortissants français. Suivant la règle tansienne, le dahir d'organisation judi-

ciaire affirme la compétence des tribunaux du protectorat toutes les fois qu'un ressortissant français sera en cause. Comme à Tunis, la France négocia avec les divers Etats qui avaient obtenu du chérif des privilèges de juridiction et poussa la prudence jusqu'à faire reconnaître et approuver l'installation de ses tribunaux par des puissances qui, écrit M. Berge, n'avaient jamais conclu de Conventions avec le Maroc et ne jouissaient par conséquent d'aucun privilège de juridiction. Une situation particulière se produisit à l'égard de l'Allemagne et de l'Autriche-Hongrie qui n'avaient pas renoncé à leurs Capitulations lors de l'ouverture des hostilités en août 1914. Des dahirs du 5 août 1914 pour l'Allemagne et du 13 août suivant pour l'Autriche-Hongrie, portèrent suppression des Capitulations consenties à ces deux Etats en même temps qu'ils retiraient l'exaquatour à leurs consuls. En conséquence les sujets et protégés de Vienne et de Berlin se trouvèrent soumis à nos tribunaux. Le traité de Versailles contient une renonciation de l'Allemagne à tous ses privilèges de Capitulations. L'Autriche s'est désistée dans les mêmes conditions par le traité de Saint-Germain.

Ainsi que nous l'avons dit plus haut, la Grande Bretagne est la seule (1) puissance qui n'ait pas renoncé à ses Juridictions consulaires. Celles-ci n'appliquent nos règlements de police qu'avec l'autorisation du Foreign Office.

(1) L'Angleterre ne consentira à nous abandonner ses privilèges de juridiction qu'en échange de ceux que nous possédons en Egypte. Les négociations engagées à Londres à ce sujet, n'ont pas encore abouti.

Les principes généraux que nous avons exposés quant à la compétence des tribunaux du protectorat en la Régence, s'appliquent au pays makhzen. Comme à Tunis, il n'y a pas de Tribunaux de Commerce, et les Tribunaux de première Instance jugent au Commerce. Comme à Tunis plus d'application de la règle *actor sequitur forum rei*, et compétence des tribunaux français du Maroc dès qu'un Français ou ressortissant français est en cause. Mêmes solutions envers les Européens des autres nations au fur et à mesure que les divers Etats nous ont concédé leurs droits de juridiction, et à l'égard des sujets indigènes qui ne dépendent de leurs Juridictions que si un Français ou Européen assimilé n'est pas en cause ; dans le cas contraire ils doivent accepter la compétence du Juge français. Quant à la nature du litige, en matière mobilière nous retrouvons aussi la compétence française dans tous les cas où un de nos ressortissants européens est en cause. En matière immobilière, compétence du juge du protectorat lorsque des Européens sont seuls intéressés, mais compétence du juge indigène si l'une des parties est de nationalité marocaine. Les questions de statut personnel se solutionnent comme à Tunis. Signalons une différence quant au contentieux administratif. Au Maroc les administrations ne sont jamais quant à leurs litiges soumises à la compétence indigène.

Un sérieux avantage de la législation marocaine est d'avoir codifié dans un dahir spécial les dispositions relatives à la condition des Français et des étrangers au Maroc, ce qui évite les tâtonnements et les confusions des arrêts de la jurispru-

dence tunisienne obligée de trancher sans textes d'épineuses questions de nationalité. C'est ainsi que les magistrats de Rabat ou d'Oudjda savent que s'ils ne peuvent déterminer la nationalité d'un justiciable, son état et sa capacité sont déterminés par la loi française. Dans un cas semblable remarquons que la jurisprudence de Tunis et de Sousse avait opiné pour une thèse contraire et présumé tunisien l'individu sans nationalité.

En matière de procédure civile, les tribunaux de 1^{re} instance du protectorat tunisien appliquent l'Ordonnance du 16 avril 1843 qui avait rendu exécutoire en Algérie le Code de procédure civile français, mais y avait apporté quelques simplifications. Ainsi l'instruction de toutes les affaires est réputée sommaire.

D'autre part contrairement à l'article 59 du Code de procédure civile, en Algérie et en Tunisie la résidence habituelle vaut domicile. Enfin la signification ou la citation peuvent être adressées à un mandataire porteur d'un pouvoir spécial et formel de défendre à la demande. Ces modifications relevées et détaillées par M. Girault (*Principes de législation coloniale*) indiquent déjà un léger progrès sur notre formalisme, un effort vers la réduction de la chicane. Les dépens étant taxés comme en matière sommaire, les frais sont diminués. Il faut aussi souligner le caractère facultatif des nullités d'exploit laissé à l'approbation du Juge.

Devant les Tribunaux de paix on applique le Code de procédure. Remarquons ici que le grand éloignement de beaucoup de Centres par rapport aux Tribunaux de 1^{re} instance de Tunis

et de Sousse, a fait donner aux juges de paix le pouvoir de statuer en référé à charge d'appel devant le Tribunal civil.

Les rédacteurs du dahir de procédure civile chérifien sont allés plus loin et ont rompu complètement avec ce que M. Holtz (1) appelle « le système compliqué et un peu archaïque de la vieille procédure ». L'examen de l'organisation judiciaire nous a montré comment les officiers ministériels sont remplacés par les secrétaires-greffiers. En procédure le Juge dirige l'instance, plus d'intermédiaire entre lui et les parties, ce qu'on n'avait pas osé faire en Tunisie. Pas de débats oraux à l'audience, mais discussion écrite sur mémoire. C'est l'application des règles de procédure suivies devant nos tribunaux administratifs et instituées pour les conseils du contentieux administratif des Colonies, par le Décret du 5 août 1881, et pour les conseils de préfecture par la loi du 22 juillet 1889.

Comme le Juge du protectorat tunisien, le Juge du protectorat chérifien est toujours libre d'apprécier l'action que peut avoir sur le fond d'un litige, l'omission d'une règle de forme. Le Président du Tribunal met l'affaire au rôle et commet un Juge chargé de faire à l'audience un rapport résumant l'affaire et les voies de droit invoquées par les parties, sans cependant conclure sur le bien fondé ou la fausseté de leurs prétentions. Le débat peut ne se dérouler que sur pièces, car les parties ou leurs avocats ne sont pas tenus de présenter des observations verbales. Comme dans notre procédure le

(1) Traité de législation marocaine. Paris, 1914.

Ministère public conclut ; après quoi le tribunal met l'affaire en délibéré et rend son jugement. Mentionnons comme une des caractéristiques de cette procédure que le Tribunal a la faculté de ne pas accueillir les demandes d'enquête ou d'expertise présentées par les parties, car il dirige l'instruction de l'affaire. En matière de référés les Présidents des Tribunaux de 1^{re} Instance sont compétents, chacun dans son ressort.

Quant aux voies d'exécution, signalons qu'au Maroc ainsi que le dit M. Holtz (1), « elles ne sont pas poursuivies directement par la partie mais sont faites par le Tribunal qui a rendu la sentence, et cela sur la demande de la partie intéressée. Cette exécution est assurée par le secrétariat du tribunal qui a rendu la décision. La partie condamnée est mise en demeure de se libérer dans un délai de vingt jours. Sans quoi saisie exécution des biens du débiteur ». L'appel est porté dans le délai de deux mois à partir de la notification du jugement aux parties, devant la Cour d'Appel du Rabat.

La Cour de cassation reste le grand régulateur de toutes décisions de justice du protectorat, au Maroc comme en Tunisie. En ce qui concerne les tribunaux de paix notons que la procédure reste orale en Tunisie et au Maroc, comme en Algérie et en France, que les Juges de paix du protectorat chérifien jugent en référés ainsi que leurs collègues de la Régence, à charge d'appel devant les tribunaux de 1^{re} instance. L'appel de jugements des tribunaux de paix se fait dans le délai d'un mois à dater de la notification.

(1) Traité de législation marocaine.

Les frais de justice en Tunisie sont réglementés par l'article 17 de la loi de 1883 qui a appliqué les tarifs en vigueur en Algérie. Quoique ces tarifs soient relativement modérés, il n'en reste pas moins que le justiciable tunisien pâtit du fait même de l'existence des greffiers, huissiers et autres officiers ministériels et des frais qu'entraîne leur instrumentation, alors qu'au Maroc nous savons que les secrétaires greffiers ne peuvent rien recevoir des parties. Ils ne sont que les encaisseurs des taxes perçues au bénéfice du trésor à raison des frais de procédure ou d'acte. Chaque secrétariat a sa caisse qui paye les frais nécessités par les instances que couvrent les provisions que doivent verser les parties demandant à faire procéder à des actes judiciaires entraînant une perception. Les dépens sont soldés par la partie perdante.

Un des premiers soucis du législateur en Tunisie comme au Maroc, a été d'assurer aux indigents le bénéfice de l'assistance judiciaire qui les dispense de tous honoraires aux greffiers, officiers ministériels et avocats. Tous les frais de l'instance sont avancés par le trésor. Si l'assisté triomphe, son adversaire est condamné aux dépens, s'il succombe il ne doit que les frais avancés par le trésor. Le Décret du 18 juin 1884 a institué près du tribunal de Tunis un bureau d'assistance judiciaire. Lors de la création du tribunal de Sousse, ce nouvel organe de juridiction a reçu lui aussi un bureau d'assistance judiciaire. Le bureau d'assistance judiciaire tunisien est présidé par le Procureur de la République près le tribunal de 1^{re} instance. Sa première tâche est d'estimer si le tribunal est compétent et si l'assistance doit être accordée.

Si la décision est favorable au demandeur, le Procureur la notifie au Président du tribunal ou au Juge de paix compétent, qui commet un défenseur et un huissier comme conseil, et agent instrumentaire de l'assisté. Les bureaux d'assistance judiciaire de Rabat, Casablanca et Oudjda fonctionnent en vertu des mêmes principes, et la législation marocaine précise que l'assistance judiciaire est accordée « à toute personne, aux établissements publics, aux associations privées poursuivant, écrit M. Holtz, une œuvre d'assistance et jouissant de la personnalité civile, lorsque l'insuffisance de leurs ressources les met dans l'impossibilité d'exercer ou de défendre leurs droits en justice ».

En matière criminelle, la loi du 27 mars 1883 a appliqué à la Tunisie le système algérien aboli par les Décrets des 24 octobre et 18 novembre 1870. En vertu de ce texte la juridiction criminelle est assurée par les tribunaux civils siégeant au criminel à raison de trois magistrats assistés de six assesseurs, délibérant tous en commun sur les questions de fait et sur les questions de droit. Ces assesseurs sont recrutés suivant un dispositif modifié successivement par les Décrets du 29 novembre 1893 et du 22 mars 1907. Il existe trois catégories d'assesseurs : français, étrangers et tunisiens. Avant chaque session les noms des assesseurs de chaque groupe qui seront appelés à siéger sont tirés au sort. Avant l'ouverture des débats de chaque affaire, un second tirage au sort indique les noms des assesseurs qui compléteront le Tribunal. La nationalité des assesseurs varie avec celle des accusés. Il y a toujours trois assesseurs français, et le nombre des assesseurs

d'autre origine varie suivant que les accusés sont ou tous étrangers, ou tous indigènes, les uns étrangers et les autres indigènes. Il va de soi, que si tous les accusés sont français, tous les assesseurs le sont. Les tribunaux du protectorat siègent au correctionnel pour juger les délits ; dans ce cas ils délibèrent et statuent sans l'assistance des assesseurs.

Les fonctions de Ministère public sont remplies devant les tribunaux siégeant au criminel et au correctionnel par le Procureur et son substitut.

Les tribunaux de paix ont d'après la loi du 27 mars 1883 une assez large compétence, car ils jugent de toutes les infractions y compris celles qui dépendent en France des tribunaux correctionnels. Il a été institué auprès de chacun d'eux un Ministère public tenu par un officier de Police judiciaire.

Le dernier texte sur la compétence des tribunaux français en matière pénale est le Décret du 13 mars 1902 qui édicte les règles suivantes : « Les tribunaux français connaissent des infractions de toute nature, c'est-à-dire de tous crimes, délits et contraventions commis en Tunisie soit par les Français ou protégés français, soit par les sujets et protégés des autres Etats et pays non musulmans, soit à leur préjudice ». Cependant le Décret du 13 mars 1902 n'a pas aboli le Décret du 2 septembre 1885 qui prévoit la compétence de la justice répressive française contre tous individus coupables d'infractions commises à l'audience ou contre les magistrats français, ou contre le faux témoignage. Ces dispositions étaient nécessaires pour assurer le respect des indigènes à l'égard de nos juridictions. En vue de permettre une efficace répression des

contraventions commises par les indigènes en matière de police des chemins de fer, et des contraventions postales ou télégraphiques, le Décret du 13 janvier 1898 en a déféré tous les auteurs à la compétence des tribunaux français, sans distinction de nationalité.

La procédure criminelle est régie partie par la procédure correctionnelle métropolitaine, partie par la procédure devant les Cours d'assises. De son début jusqu'à l'ouverture des débats c'est la seconde qui est suivie, un arrêt de la Chambre des mises en accusation de la Cour d'appel d'Alger saisit le tribunal, puis le dit arrêt et l'acte d'accusation sont signifiés à l'accusé. La procédure devient correctionnelle à l'ouverture des débats. C'est ainsi que le Président du tribunal n'a pas l'autorité discrétionnaire du Président de Cour d'assises, et ne peut faire citer à titre de renseignement qui bon lui semble. L'arrêt doit être motivé comme un jugement correctionnel (1).

En ce qui concerne les règles d'instruction criminelle, en Tunisie les procureurs, au Maroc les procureurs commissaires du Gouvernement, sont chefs de la police judiciaire. Les juges d'instruction contrairement à la loi métropolitaine, peuvent en Tunisie comme au Maroc, siéger pour le jugement des affaires qu'ils ont instruites.

Avant de clore cette vue d'ensemble du régime judiciaire des protectorats tunisien et marocain, nous allons examiner sommairement ce qui a subsisté des juridictions indigènes et quels sont leurs pouvoirs.

(1) Les règles de droit pénal édictées au Maroc par la législation des dahirs, sont analogues à celles appliquées en Tunisie, quant à l'organisation des tribunaux, à leur compétence et à leur procédure.

La justice musulmane tunisienne comprend deux organes : Le Chara ou tribunal religieux du Cadi, et l'Ouzara d'où dépendent les tribunaux de province.

Les Cadis opèrent comme juges uniques ; leurs conseillers techniques sont les Muftis, qui peuvent aussi donner des consultations aux justiciables. Le Cadi peut juger suivant le rite hanéfite ou le rite malékite ; si à Tunis nous voyons les deux rites usités, en province c'est le rite malékite qui l'emporte. Le droit d'appel des Cadis de province au Cadi de Tunis est admis. Les Cadis ont la surveillance des biens religieux dits biens habous. Ils contrôlent les notaires ou aduls. Les aduls sont nommés par décret beylical sur la proposition des Cadis. Leur rôle se borne à enregistrer les déclarations qui leur sont faites et à adresser au Cadi des états mensuels des actes qu'ils ont transcrits.

L'Ouzara était avant le Décret du 18 mars 1896 un organe central où aboutissaient les plaintes des plaideurs, que des secrétaires instruisaient et dont ils dictaient en quelque sorte les solutions au premier ministre qui signait leurs projets de sentence, et au bey qui les approuvait. Les dossiers s'amoncelaient et les bureaux de l'Ouzara n'aboutissaient que lentement. S'inspirant de l'organisation judiciaire du protectorat, le Décret du 18 mars 1896 a créé trois tribunaux de province à Sfax, Gabès et Gafsa. Successivement Sousse, Kairouan et le Kef ont eu les leurs. Il y a presque parité de constitution entre nos tribunaux et ceux du bey qui comprennent un président, deux juges, un juge suppléant et un greffier. Seulement pour contrôler leur fonctionnement, un Décret du 10

juillet 1906 leur a adjoint des commissaires du Gouvernement obligatoirement français.

Jusqu'à 200 francs, en premier ressort et jusqu'à 1200 francs à charge d'appel, les tribunaux de province sont compétents en matière personnelle et mobilière. En appel et à partir de 1200 francs, c'est l'Ouzara qui est compétent. C'est lui qui juge les crimes, car les tribunaux régionaux ne sont compétents en dernier ressort que jusqu'à 100 francs d'amende, et un emprisonnement maximum de trois mois. En premier ressort toutes les amendes et les peines de prison jusqu'à deux ans sont de leur compétence.

Un Décret du 23 mai 1900 a donné aux Caïds une compétence civile et pénale restreintes, dans les lieux où il n'existe pas de tribunal.

Les Israélites de Tunisie ont leurs tribunaux rabbiniques qui jugent en matière de statut personnel, mais dépendent des juridictions musulmanes en matière civile et pénale.

Au Maroc nous retrouvons les Cadis qui ne jugent que d'après le rite malékite, et les notaires indigènes ou aduls. Les Oulémas tiennent la place des Muftis tunisiens. En théorie la juridiction du Cadi marocain est universelle mais depuis longtemps celle des Cadis l'a suppléée en toutes affaires importantes, tant civiles que criminelles. Le Résident Général en a fait délimiter l'autorité, par la circulaire vizirienne du 25 décembre 1912. Pour les petites contraventions et les délits légers il juge seul, mais dès que l'affaire est sérieuse, un contrôleur civil intervient, et son opinion l'emporte toujours car en cas de désaccord, le différend est tranché par le

Grand Vizir qui ne décide rien sans l'avis du secrétariat général chérifien. Le Sultan statue sur tous les crimes entraînant la peine de mort. La compétence commerciale appartient au ressort des pachas qui sont les représentants du Makhzen dans les centres importants, et dont nous avons précédemment (Chapitre II) indiqué la fonction de président des commissions municipales.

Si nous comparons la juridiction du Caïd à celle des tribunaux régionaux tunisiens, nous constatons que l'organisation de rouages judiciaires beylicaux perfectionnés en Tunisie, s'explique par la longue occupation française, qui a permis de constituer un personnel indigène instruit, ce qui ne peut encore s'appliquer en terre chérifienne, pays occupé depuis quelques années seulement et pas en totalité.

Les juifs marocains comme ceux de la Régence ont leur tribunal religieux, celui du Dajan pour toutes les questions immobilières et de statut personnel.

En cas de contestations entre musulmans et juifs, la règle *actor sequitur forum rei*, joue. On peut observer qu'il semble que la loi musulmane est plus libérale à l'égard des Israélites à Fez qu'à Tunis ; elle y a moins restreint la compétence de leurs juges. Ajoutons que les tribunaux rabbiniques appliquent la loi de Talmud, qui pour les Juifs est l'analogue du Coran musulman.

CHAPITRE IV

Régime financier et douanier des Protectorats.

Sommaire. — Suppression de la Commission financière internationale tunisienne (1884). — Des emprunts, des budgets et des impôts de l'Etat tunisien.

Les emprunts chérifiens avant l'établissement du Protectorat français. — Création de la Banque d'Etat par l'Acte d'Algésiras (1906). — De l'organisation budgétaire établie par le dahir du 9 juin 1917. — Impôts directs et taxes assimilées ; impôts et revenus indirects qui constituent la législation fiscale marocaine.

Le régime douanier tunisien. Conventions diplomatiques par lesquelles les divers Etats étrangers ont renoncé à leurs avantages économiques. — Loi de 1890, — Décrets de 1898 et 1904.

Des taxes douanières au Maroc. — Hypothèque économique établie par les actes internationaux ; elle ne nous permet pas d'instituer au Maroc un régime préférentiel en faveur de nos produits.

Le premier acte financier du Protectorat français à Tunis fut la suppression de la Commission financière internationale créée comme nous l'avons dit précédemment, en 1869, afin de garantir aux créanciers européens du Bey les intérêts des deux emprunts de 1863 et 1865, et de surveiller l'emploi des revenus dont le Bey gardait la jouissance. C'est le Décret beylical du 2 octobre 1884 qui a supprimé la Commission

financière, mais auparavant la Convention de la Marsa engageait le Gouvernement français à l'égard des créanciers de la Tunisie, dont il garantissait le titre.

Dès 1884 le Protectorat opéra une première conversion de la dette tunisienne, de 5 0/0 à 4 0/0, à l'aide d'un emprunt 4 0/0 perpétuel émis sur le marché de Paris et garanti également par la France. Nouvelles conversions en 1889 et 1892 à 3 1/2 0/0 d'abord, puis à 3 0/0, la dette pertuelle étant transformée en dette amortissable en 99 ans (1889) et 96 ans (1892).

Les finances de la Régence s'assainissant et son crédit s'affermissant, une loi française du 30 avril 1892 autorisa l'émission de 40 millions 3 0/0 amortissable en 85 ans, destinée à développer le réseau ferré tunisien. Un nouvel emprunt de 75 millions autorisé par la loi du 10 janvier 1907, devait couvrir les frais de construction de nouvelles voies ferrées, ceux de nombreuses routes, et l'achat de terres indigènes pour développer la colonisation. Mais la Direction des finances du protectorat conclut vite à un dépassement des évaluations, en raison, écrit M. Sala (*Le budget tunisien. Thèse, 1912*) « du renchérissement des matières premières et de la main-d'œuvre, des remaniements de tracés réclamés par l'autorité militaire, ou nécessités par des besoins urgents, des insuffisances d'évaluations provenant d'études faites hâtivement en 1906, par la direction des Travaux publics ». Aussi un nouvel emprunt de 90 millions 1/2 a été émis en 1912 pour permettre d'achever le réseau ferré et routier de la Tunisie.

Le budget de l'Etat tunisien est préparé par la Direction générale des finances, qui centralise les propositions de dépenses de tous les Services publics et perçoit les revenus de la Régence.

Une fois mis sur pied, le projet de budget est présenté au Conseil des ministres et chefs de service présidé par le Résident général, Conseil à qui incombe la tâche de faire cadrer exactement dépenses et recettes.

Le ministre des Affaires Etrangères envoie un délégué pour examiner sur place ce projet de budget qu'il arrête sur son rapport. Le projet de budget fait alors un stage à la Conférence consultative qui l'examine, exprime des vœux sur les modifications ou suppressions à y apporter, puis le renvoie au ministre des Affaires Etrangères. Le Gouvernement français statue définitivement : le bey approuve le budget et celui-ci est enfin promulgué par décret paru au *Journal Officiel tunisien*.

Depuis l'année 1892 l'année financière tunisienne commence le 1^{er} janvier. Longtemps le budget a pu être établi dans les délais normaux, et ce n'est qu'en 1912 que la pratique des douzièmes provisoires a dû être introduite.

Le budget tunisien, nous dit M. Sala, « se divise en trois parties, tant en recettes qu'en dépenses : 1^o les services ordinaires : 2^o les services sur ressources exceptionnelles et spéciales : 3^o les dépenses sur exercices échus et périmés ».

La loi de finances française du 22 avril 1905 et le Décret du 12 mai 1906, ont institué le contrôle de la Cour des Comptes sur les dépenses du budget tunisien. Les comptes

définitifs d'exercice sont examinés par la Conférence consultative, qui peut présenter des observations sur l'emploi des crédits, tel qu'il a été effectué.

Nous retrouvons en Tunisie notre vieille distinction des impôts directs et des impôts indirects. M. Girault en a tracé un excellent sommaire auquel nous allons faire de larges emprunts.

Les principaux impôts directs sont les suivants :

Le medjba, impôt personnel de capitation qui frappe les sujets tunisiens et étrangers. Le canoun des oliviers et le canoun des dattiers, basés sur le nombre de pieds d'arbres de chaque propriétaire, le canoun des huiles établi d'après l'évaluation du produit brut moyen annuel des oliviers âgés de plus de vingt ans. L'achour ou dîme des céréales dont l'unité est de quatre hectolitres par méchia (le méchia représente 10 hectares). La valeur en argent de l'hectolitre varie avec le plus ou moins d'abondance des récoltes, chaque année. La valeur locative des immeubles est imposée. Enfin on a créé un impôt sur les patentes analogue à celui perçu dans la Métropole.

Les impôts indirects sont :

Des droits de timbre et d'enregistrement, des droits sur les mutations d'immeubles soit entre vifs, soit par décès, et des droits de douane. On a introduit en Tunisie des droits sur la consommation de l'alcool et du sucre. Signalons également des droits d'entrée, qui rappellent nos octrois, et qui sont connus depuis le vieux régime financier de la Régence, sous le nom de mahsoulats ; ils frappent les objets de consumma-

tion tels que les huiles, les olives, le poisson, les œufs, la volaille, la chaux et les laines. La viande et les légumes, les céréales et les savons, sont imposés par des droits de circulation, de consommation ou de fabrication. Terminons cette énumération très brève en citant les monopoles d'Etat :

Monopoles des tabacs, des poudres, du sel, des allumettes, des cartes à jouer. Les Postes, Télégraphes et Téléphones constituent également un monopole dont les produits tombent dans les caisses du Trésor. Enfin l'Etat prélève sa part sur les recettes des chemins de fer et des ports concédés.

Les finances marocaines sont restées jusqu'à la veille du Protectorat, très rudimentaires ; les dépenses du Trésor chérifien se réduisaient à un minimum. Le Sultan ne payait pas ses fonctionnaires, Pachas, Khalifats et Caïds, mais ceux-ci savaient prélever des traitements sur leurs administrés. L'organisation financière du Makhzen rappelait celle de nos anciens féodaux. Les douanes et les biens personnels du chérif alimentaient sa caisse ; il n'avait pas à faire face aux dépenses d'enseignement auxquelles subvenaient les biens religieux dits biens habous ; les tribus soumises lui devaient des contingents militaires. Le Souverain qui veut alors grossir ses revenus par besoin de faste ou par désir de bâtisseur, lève une harka et impose par la force aux tribus le versement de redevances, dont le caractère de contrainte brutale rappelle les contributions de guerre. Le xix^e siècle renouvelle les conflits des chérifs avec les nations chrétiennes, conflits qui à l'inverse des siècles passés, se terminent toujours par la défaite marocaine. Vaincu par l'Espagne à deux re-

prises (1860 et 1894) le chérif doit lui payer des indemnités, et y fait face par l'appel au crédit des banques européennes, en gageant ses emprunts sur les recettes douanières, mais il se libère rapidement envers ses prêteurs.

Avec le début du ^{xx}e siècle et le règne d'Abdel-Aziz, la pratique de l'emprunt est érigée en système. Entouré d'agents d'affaires britanniques, tels que Mac-Lean, le jeune Souverain veut transformer le Maroc en Etat moderne, et procède à des achats de pacotilles, que de malins compères lui représentent comme le dernier cri de la civilisation et de son outillage. C'est là une première source de dépense à laquelle vient s'ajouter le coûteux entretien d'une harka permanente nécessitée par la révolte du rogui. Le Trésor de l'Etat ne peut faire face à de pareilles charges. Abd-el-Aziz recourt alors aux bons offices des places de Paris, Londres et Madrid, qui lui avancent chacune 7 500 000 francs avec intérêt à 6 0/0 et garantie sur le produit des douanes. Mais les sommes ainsi obtenues sont vite absorbées, tant par la cupidité et la mauvaise gestion des agents du Makhzen, que par la lutte contre les rebelles. 1904 voit la conclusion des accords franco-anglais et franco-espagnol, qui reconnaissent à la France une situation privilégiée au Maroc. Cette même année, le Sultan dont la situation s'aggrave toujours, conclut un nouvel emprunt de 62 500 000 francs, avec un groupe bancaire français représenté par la Banque de Paris et des Pays-Bas. 5 0/0 d'intérêt étaient stipulés, une délégation française instituée pour contrôler les douanes chérifiennes et assurer ainsi au groupe emprunteur des sûretés appréciables. C'est déjà une diminu-

tion de souveraineté interne du Makhzen. D'autre part l'opération était grevée d'une lourde charge : le remboursement des emprunts de 1903, soit 25 millions, intérêts compris. En 1905 profitant du voyage de Guillaume II à Tanger, de la grave tension diplomatique franco-allemande qui s'ensuivit, et croyant à l'établissement d'une prééminence germanique sur son territoire, le Sultan par l'entremise du financier Mendelsohn, obtient de banquiers allemands une avance de 10 millions de marks, mais presque aussitôt par une Convention du 28 septembre 1905, les Cabinets de Paris et de Berlin convinrent de donner à cette opération, le caractère d'un prêt à court terme sans garantie spéciale, et dans lequel la Finance française obtient sa part.

Vint la Conférence d'Algésiras dont nous avons résumé les clauses dans le chapitre 1^{er}. Sa création financière était la Banque d'Etat du Maroc, à caractère international mais à prédominance française. Il était spécifié qu'elle consentirait au Sultan, de fortes avances. Mais les révoltes se multiplièrent, la décomposition du Makhzen s'accrut à partir de 1907, et l'expédition de Chaouïa fit peser de nouvelles charges sur les finances chérifiennes, la France réclamant des indemnités pour ceux de ses nationaux qui avaient été molestés à Casablanca, et demandant au Trésor marocain le remboursement des dépenses de son corps d'occupation. Moulai-Ilafid successeur d'Aziz, ne trouva pas d'autre remède au chaos financier dans lequel il se débattait, qu'un nouvel emprunt sur le marché français. Contracté (1) en 1910, il représentait un capital de

(1) A cette occasion il a été créé une administration du Contrôle

101 millions de francs à 5 0/0 d'intérêt avec amortissement en 74 ans. Le traité de protectorat du 30 mars 1912, nous rendit pleinement responsables de la gestion financière du pays. Pour assurer son développement économique, le Gouvernement demanda aux Chambres françaises d'autoriser l'émission d'un emprunt de 170 250 000 francs. Ce fut l'objet de la loi du 16 mai 1914 qui fixait le taux de l'intérêt à 4 0/0. Le conflit européen n'arrêta pas l'exécution du plan de grands travaux proposé par la Résidence. Une loi du 25 mars 1916 autorisa le protectorat à augmenter jusqu'à concurrence de 242 000 000 francs, l'emprunt de 1914, l'emprunt étant affecté d'une part au remboursement du passif du Makhzen, de l'autre et c'était la part principale, aux travaux du port de Casablanca, au développement du réseau routier, à des installations scolaires, médicales, télégraphiques, et à des subventions aux villes du Maroc, pour travaux.

L'organisation budgétaire du protectorat a été réglée par le dahir du 9 juin 1917, qui a substitué l'exercice normal allant du 1^{er} janvier au 31 décembre, au régime pratiqué dans les premières années, et qui faisait chevaucher l'exercice d'une année à l'autre, en le faisant courir du 1^{er} mai au 30 avril. Le projet de budget est arrêté par le Directeur Général des Finances, qui centralise les propositions de dépenses des divers services publics, il arrête le budget des dépenses, et établit celui des recettes. Le projet de budget est alors soumis aux délibérations du Conseil de Gouvernement présidé par le de la Dette chérifienne, qui succéda au contrôle des douanes établi lors de l'emprunt de 1904.

Commissaire Résident général. Il est ensuite présenté au contrôle du ministre des Affaires Etrangères, qui l'approuve et le renvoie à Rabat. Enfin le Sultan le ratifie, le Résident Général le promulgue et le fait insérer au *Bulletin officiel du protectorat*. En cas de retard dans l'approbation du budget de l'année en cours, et jusqu'à notification de cette approbation, le Commissaire Résident Général est autorisé à ouvrir des crédits dans la limite de ceux ouverts au précédent budget.

La division budgétaire est tripartite :

1^o Les services ordinaires ;

2^o Les services des emprunts ;

3^o Les services sur ressources exceptionnelles et spéciales,

Le contrôle de la Cour des Comptes est institué, les opérations de recettes et de dépenses lui sont soumises par le Trésorier Général du protectorat.

Les impôts se répartissent ainsi :

A) Impôts directs et taxes assimilées :

Tertib, Lekkat, Achour, Lezma, Patentes, taxe suburbaine.

Rachat des prestations indigènes.

Ces impôts sont perçus en deux fractions, l'une pour le Maroc Oriental, l'autre pour le Maroc Occidental.

B) Impôts et revenus indirects qui sont : les droits d'enregistrement et du timbre, la taxe sur les plus-values immobilières, les impôts sur l'alcool et le sucre, les droits de transit et de sortie. Le Trésor bénéficie également du produit de l'Office Postal, des produits et revenus des domaines de l'Etat.

L'œuvre financière française, à Tunis comme à Rabat a été guidée par le double souci de garantir les intérêts des

créanciers beylicaux et chérifiens, et de créer des institutions financières adéquates aux nécessités modernes, assurant par conséquent les ressources nécessaires à l'essor économique. Nous avons conservé en cherchant à mieux les aménager, beaucoup d'anciens impôts et monopoles qui forment la base de toute l'armature fiscale actuelle. Le nombre, l'influence politique sociale et économique de nos nationaux en Tunisie ont décidé l'Administration du protectorat à les associer à l'œuvre financière ; c'est ce que réalise l'examen du budget tunisien par la Conférence consultative. Les progrès de la pénétration et de la colonisation ne sont pas encore suffisants au Maroc pour qu'on puisse y constituer un rouage analogue. Remarquons encore l'existence au pays makhzen, d'un organe financier à caractère international que le protectorat s'est engagé à maintenir : la Banque d'Etat. Les traités de Versailles et de Saint-Germain en ont exclu les représentants allemands et austro-hongrois, mais la France doit aller plus loin. De même qu'elle a obtenu en matière judiciaire la renonciation des divers Etats à leurs privilèges, de même il lui faut par des négociations amicales arriver à la francisation complète de la Banque d'Etat du Maroc.

Le régime douanier que le protectorat français trouva en Tunisie était à la fois rudimentaire et uniforme ; il ne comportait qu'une taxe d'importation de 8 0/0 *ad valorem* frappant les divers produits étrangers sans distinction d'origine. L'industrie était presque nulle et le commerce peu développé. La Régence exportait des céréales (blé et orge), des huiles, des peaux, des laines et avait comme principaux clients la

France, l'Angleterre, l'Italie et l'Algérie. Elle importait des farines, des vins, du sucre, des cotonnades et autres tissus fabriqués. Mais en 1881 le réseau ferré et le réseau routier étaient à créer ; enfin la mauvaise administration de Mustapha-Khâsnadar, avait engendré une ère de troubles peu favorable aux transactions commerciales. Deux ans de protectorat rétablirent la sécurité, un afflux de colons français se produisit très rapidement, et la mise en valeur du pays fit de sensibles progrès. Mais l'essor économique de la Tunisie exigeait deux sortes de mesures :

1^o Assurer des avantages douaniers aux produits tunisiens en France, où leur origine les faisait classer comme provenances d'un Etat étranger, ne bénéficiant même pas de la clause de la nation la plus favorisée. C'était pour nos compatriotes établis en la Régence une situation choquante, contre laquelle ils protestaient vivement.

2^o Il fallait aussi par des négociations diplomatiques, amener les divers Etats étrangers à renoncer aux conventions, ou au régime de fait, qui leur appliquait à tous la seule taxe d'importation de 8 0/0 *ad valorem*, situation à laquelle tenaient particulièrement l'Italie et l'Angleterre.

Le bey s'était engagé à l'égard de l'Italie pour vingt-huit ans, par le traité du 8 septembre 1863. Une Convention garantissant formellement le droit de 8 0/0, avait été passée avec l'Angleterre le 19 juillet 1875. L'article 4 du traité du Bardo obligeait la France à respecter les traités conclus entre Tunis et les puissances étrangères, nous n'avions pas le pouvoir de modifier à notre gré le régime douanier tunisien. Si

les puissances avaient consenti rapidement, à nous céder leurs privilèges de juridiction, les décider à nous laisser les mains libres en matière douanière, fut plus difficile. Dès 1888 le Quai d'Orsay engagea des pourparlers, qui n'aboutirent qu'en 1896 et 1897.

Par déclaration du 20 juillet 1896 l'Autriche-Hongrie renonça à l'ensemble de ses privilèges de capitulations; il fut stipulé qu'elle aurait droit en Tunisie au traitement de la nation la plus favorisée, la France exceptée, mais qu'elle ne pourrait prétendre accéder aux Conventions douanières franco-tunisiennes.

Le 28 septembre 1896 à l'expiration du traité de 1868 une nouvelle Convention italo-tunisienne fut conclue. Comme dans l'accord signé avec le Cabinet de Vienne, la clause de la nation la plus favorisée excepté le régime consenti à la France, y fut insérée, mais l'Italie exigea de plus que ses importations ne seraient pas taxées de droits plus élevés, que ceux du tarif minimum français alors en vigueur. Elle prenait ainsi ses sûretés pour l'avenir. Le 12 septembre 1897 une nouvelle Convention, substitua au traité anglo-tunisien de 1875, un accord qui renfermait une fois de plus l'engagement du traitement douanier le plus avantageux, hormis la France; mais ainsi que l'Italie, le Foreign-Office exigea de notre part une concession. C'était le régime préférentiel de ses cotonnades qui jusqu'au 31 décembre 1912 ne pouvaient être imposées d'un droit de plus de 5 0/0 de leur valeur, au port de débarquement en Tunisie. Les tarifs de douane les plus bas lui

étaient assurés pour quarante ans, tout en réservant la situation de la France.

La Russie, la Suisse, l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, le Danemark, les Pays-Bas, la Suède et la Norvège, par les Conventions qui s'échelonnent entre la fin de 1896 et le début de 1897, renoncèrent également au bénéfice de la taxe unique d'importation.

Ainsi que l'écrivait en 1897, M. de Lapradelle dans une étude sur le régime conventionnel de la Tunisie, publiée par *la Revue de Droit Public*, « la liberté commerciale de la Tunisie devenait complète, comme son assimilation aux pays de chrétienté devenait un fait accompli. »

Les rapports douaniers de la France et de la Régence avaient déjà été modifiés par une loi du 19 juillet 1890 due à la ténacité de l'actif Résident à Tunis, M. Massicault, qui sut vaincre l'hostilité des milieux algériens. La franchise fut accordée sur nos marchés à un certain nombre de produits tunisiens tels que céréales, huiles d'olive, animaux d'espèce chevaline, asine, mulassière, bovine, caprine et porcine, volailles et gibier. Aux autres produits nous appliquions la clause de la nation la plus favorisée.

Au lendemain des accords de 1896 et 1897 qui nous laissaient toute liberté d'action à Tunis en matière de législation douanière, un Décret beylical du 2 mai 1898 vint organiser la protection de nos produits, qui pour la plupart entrèrent désormais en franchise, tandis que les produits similaires étrangers étaient imposés de telle sorte qu'ils ne pouvaient con-

currencer les nôtres. Dès lors les denrées coloniales (sucre et café) sont fournies exclusivement par la Métropole.

Une nouvelle réforme douanière a été réalisée en 1904. Elle a d'ailleurs soulevé les protestations des agriculteurs tunisiens, mais se justifiait par la nécessité de protéger les cultivateurs de la Métropole, tout en réalisant l'union douanière des cériques. Ainsi que l'écrit M. Auguste Isaac, (*Le régime douanier de la Tunisie. Thèse 1907*), « la Tunisie se voyait imposer les mêmes droits sur les farineux alimentaires, que ceux du tarif minimum français ».

En vertu du Décret beylical du 9 juillet 1904 et de la loi française du 19 juillet suivant, les dispositions prises en 1898, et qui faisaient entrer en franchise en Tunisie le froment et l'orge, ainsi que le maïs, furent rapportées et un nouveau pas dans l'unification des tarifs douaniers, accompli (1).

Le plus complet arbitraire président aux taxations douanières perçues par les fonctionnaires marocains, les puissances européennes négocièrent pour les faire cesser. Dans la 2^e moitié du xix^e siècle nous relevons les traités passés par le Maroc avec la Hollande (1856), l'Angleterre (1856), l'Espagne (1861), la Belgique (1862), l'Allemagne (1890), la France (1892). Ces conventions réglaient à côté de questions politiques, les droits à percevoir tant à l'importation qu'à l'exportation.

En principe, à l'entrée comme à la sortie, les divers produits étaient frappés d'une taxe de 10 0/0 *ad valorem*.

(1) Signalons encore dans le même ordre d'idées le Décret du 30 mai 1911 qui a identifié la plupart des droits d'importation sur les produits étrangers, avec ceux du tarif douanier français.

La Convention franco-marocaine du 24 octobre 1892, abaissa à 5 0/0 les droits d'importation sur les tissus de soie, bijoux d'or, vins et produits de distillation des pâtes alimentaires. Ces avantages se trouvèrent conférés automatiquement aux produits de cette nature, importés par les onze puissances contractantes de la Conférence de Madrid, qui avaient stipulé pour chacune d'elles la clause de la nation la plus favorisée. La Conférence d'Algésiras proclama le même principe dans le préambule de son acte final (7 avril 1906). Elle modifia la taxe générale frappant les produits importés, et la haussa de 10 0/0 à 12, 50 0/0 *ad valorem* en affectant le supplément de 2, 50 0/0, à la création d'une caisse internationale de travaux publics, dont les fonds devaient servir en particulier à l'outillage des ports du Maroc. Une Commission internationale des douanes siégeant à Tanger, a été également créée par l'Acte d'Algésiras, Commission chargée de fixer chaque année la valeur des principales marchandises. On la constitua de délégués du corps diplomatique de Tanger, de la Banque d'Etat, et d'un Français représentant les porteurs de l'emprunt marocain de 1904. L'Acte d'Algésiras a institué un autre organe international, le Comité permanent des douanes, chargé d'en surveiller le fonctionnement, et de proposer au Sultan les modifications qu'il jugerait utiles. Fidèle à son programme d'internationalisation du Maroc, la Conférence d'Algésiras, y a proclamé le principe de l'égalité économique. L'accord franco-allemand du 9 février 1909, obligea le Gouvernement français à garantir personnellement cette égalité économique. A nouveau dans la Convention du 4 no-

vembre 1911 qui reconnaissait notre faculté de réaliser au Maroc le régime du protectorat, l'Allemagne nous fit préciser que nous maintiendrions le régime de la porte ouverte.

L'article 4 est ainsi rédigé : « Le Gouvernement français fermement attaché au principal de la liberté commerciale au Maroc, ne se prêtera à aucune inégalité » L'égalité n'était pas seulement douanière mais encore économique, l'Allemagne nous ayant fait consentir au maintien du régime de l'adjudication pour tous les marchés de travaux et de fournitures de l'Etat marocain. Nous prenions aussi l'engagement de n'appliquer aucune différenciation dans les tarifs de transport par voie ferrée ou fluviale. Les traités de Versailles et de Saint-Germain ont bien supprimé les privilèges et avantages concédés au Maroc à l'Allemagne et l'Autriche, mais le régime de la porte ouverte subsiste en pays chérifien c'est une des caractéristiques qui différencient profondément le statut des protectorats tunisien et marocain. Si dix ans de patientes négociations nous ont donné les mains libres dans la Régence, le crédit moral qu'assure à la France la victoire, doit permettre au Quai d'Orsay, de réaliser aujourd'hui la même œuvre et d'obtenir des signataires de l'Acte d'Algésiras, notre pleine liberté d'action économique en pays chérifien.

CONCLUSION

Arrivés au terme de ce travail, nous présenterons un aperçu d'ensemble tant sur la situation politique et économique actuelle des protectorats de la Tunisie et du Maroc, que sur les conditions juridiques qui les différencient.

Près de quarante années d'efforts ont fait de la Régence le pays calme et prospère que M. Henri Lorin (*L'Afrique du Nord-Tunisie, Algérie, Maroc*), qualifie ainsi :

« C'est un vaste pays musulman pacifié, rajeuni un peuple associé au mouvement du progrès ; des intérêts considérables économiques et intellectuels, ont été noués entre la Métropole et la Colonie ; telle est l'œuvre admirable accomplie sans brusquerie, par une série de retouches en sous-œuvre ; certes le régime est perfectible encore, mais à vouloir le réformer dans son principe et à le rapprocher du type de l'administration directe, on méconnaîtrait la valeur d'un système recommandé par le meilleur des arguments, le succès ».

La statistique générale de la Tunisie dénombre une population de près de deux millions d'habitants dont environ, cent cinquante mille Européens, parmi lesquels quarante-six

mille Français, quatre vingt-huit mille Italiens et treize mille Maltais. Les musulmans approchent de dix-sept cent cinquante mille individus, et les israélites sont cinquante mille.

Les chemins de fer (compagnie de Bône-Guelma et compagnie de Gafsa) exploitaient en 1918 quatre cent quatre vingt-treize kilomètres. Ils relient Tunis, à l'Algérie, à Bizerte, le Toulon africain, vont jusqu'à Gabès, presque aux confins de la Tripolitaine, et poussent de profondes ramifications vers les centres agricoles de l'intérieur, Le Kef et Gafsa. La Direction des Travaux Publics a eu à cœur de développer le réseau routier. En cinq ans seulement (de 1892 à 1897), elle faisait percer plus de trente-quatre mille kilomètres de routes. Eprouvé au début de la guerre mondiale, le commerce extérieur tunisien s'est relevé dès 1916. En 1918 il dépassait deux cent sept millions de francs aux importations, et atteignait presque cent trente millions aux exportations. Pendant la même période nous relevons aux perceptions douanières, une somme globale de six millions huit cent quatre vingt huit mille francs.

Possédant de larges surfaces cultivées en céréales et propriétaire d'un important cheptel, la Tunisie est ainsi arrivée à une réelle prospérité. Mais il existe quelques ombres au tableau, et l'on ne peut se dissimuler que des difficultés d'ordre politique et social amenées par son état de civilisation, pourront dans l'avenir troubler la Régence.

Certains éléments français de Tunisie, voudraient donner à la Conférence consultative, une part prépondérante dans le

Gouvernement du protectorat, faire du Résident général son subordonné, enfin créer un petit Parlement. Serait-il sage dans un pays où l'élément étranger domine parmi les Européens, d'y introduire la politique qui jouerait sans aucun doute le rôle dissolvant qui a fait tant de mal à nos vieilles colonies des Antilles ? La crise de la vie chère peut être aussi un élément de trouble dans le Nord-Africain comme dans la Métropole. Déjà devant les réclamations d'ailleurs justifiées des fonctionnaires, il leur a été alloué des augmentations de traitements, et des indemnités qui grèvent lourdement le budget du protectorat. Celui de 1919 s'est soldé par un déficit de six millions (quatre vingt-trois millions de recettes et quatre vingt neuf millions de dépense). On constatera sa progression considérable dans ses dernières années, si l'on songe qu'il n'était que de cinquante deux millions en 1911.

Le Maroc n'est pas encore parvenu à ce stade du développement politique et économique. Il est toujours soumis à un régime militaire, que nécessite l'état d'insoumission des territoires, qui s'étendent d'une part sur la région bornée à l'ouest par la subdivision de Fez, à l'est par le cercle de la Moulouya moyenne, de l'autre sur tout le Sud-Marocain, au-delà de la subdivision de Marrakech du cercle de Béni-Millal, de la subdivision de Meknès et du cercle de Bou-Denib. Enfin l'hypothèque internationale que l'Acte d'Algésiras fait peser sur lui, son partage en deux zones d'influence, l'une espagnole, l'autre française, concourent à lui donner un caractère différent de la Tunisie.

C'est un pays auquel sont prédites des perspectives encore plus favorables que la Régence. Si la zone coloniale de la Tunisie est de soixante-dix mille kilomètres carrés, celle du Maroc, écrit M. Lorin, serait de deux cent mille kilomètres carrés environ. Sur une population qui atteint peut-être un total de sept millions d'habitants, le service des renseignements estime à cinq millions quatre cent mille le nombre d'indigènes de la zone française (1), mais près du quart échappe encore à notre autorité.

Au 1^{er} janvier 1918 on comptait une population européenne urbaine de soixante six mille âmes, dont quarante mille Français.

Les accords internationaux nous imposant l'obligation de faire exécuter le chemin de fer Tanger-Fez avant toute autre (2) ligne ferrée, force fut d'abord de développer les lignes militaires qui elles ne nous étaient pas interdites.

Ce réseau a aujourd'hui un grand rayon d'action, et une heureuse mesure l'a fait contribuer au développement commercial ; c'est l'Arrêté résidentiel du 27 mars 1916 l'ouvrant au trafic public. En 1918, environ huit cent cinquante kilomètres de voies militaires étaient en exploitation. Les lignes du Maroc occidental relient Rabat à Tadla (qui dessert Casa-

(1) Relevé publié par l'Annuaire économique et financier du Maroc — 1918-1919 — auquel nous empruntons les renseignements statistiques qui vont suivre.

(2) Seuls, les travaux d'étude de cette ligne ont été accomplis. Elle doit être construite avec des capitaux mi-français, mi-espagnols ; en tout cas l'état d'insécurité de la région de Tanger en rend actuellement la construction impossible.

blanca), à Salé et à Fez ; celles du Maroc oriental partent d'Oudjda, où aboutit la voie normale (lignes d'Algérie) et gagnent Taza par Taourirt, Guercif et Mçoun. Le jour où Fez et Taza seront reliées par le Decauville, un nouveau progrès aura été accompli, progrès qui facilitera grandement la construction des chemins de fer transmarocains à voie normale, qu'un consortium formé de la compagnie générale du Maroc, de la compagnie du P. L.-M., de la compagnie d'Orléans et de la compagnie marocaine, se propose d'exécuter. Le réseau routier a besoin d'être développé (deux mille sept cent quatre vingt-quatre kilomètres seulement en 1918).

Les importations ont atteint en 1917 deux cent soixante-dix millions de francs, et les exportations cent seize millions. Les douanes au cours de la même année, rapportaient près de vingt-quatre millions aux importations, et plus de douze millions aux exportations.

Le budget général du protectorat pour 1919 a été fixé à cent soixante-quatorze millions en chiffre rond (évaluation en piastres hassani) et se solde sans déficit.

Tous ces chiffres montrent suffisamment l'essor économique pris par le protectorat chérifien. Il nous a été donné d'entendre affirmer à l'office du Maroc que depuis un an, un afflux considérable de colons français se portait en pays makhzen et que le nombre de sociétés formées pour exploiter les richesses du pays se chiffrait par centaines.

Ainsi la France a su poursuivre la tâche commencée en 1830, la soudure en un seul bloc sous notre domination directe ou notre influence de toute l'ancienne Afrique Mineure.

A Tunis, politiquement, juridiquement et économiquement, notre but est pleinement atteint depuis vingt ans. Au Maroc, nous n'en sommes pas encore là, en raison des engagements internationaux, qu'il nous a fallu souscrire. Nous avons sans doute obtenu en notre faveur, des Juridictions consulaires, sauf celle de la Grande Bretagne avec laquelle nous finirons bien par trouver un terrain d'entente, nous avons expulsé l'Allemagne et l'Autriche, mais l'Acte d'Algésiras n'est pas aboli, et il nous faudra obtenir par de patientes négociations, que les divers signataires de cette Convention se désistent en notre faveur. La situation la plus délicate, la plus embarrassante, est constituée par les deux brèches qui ont brisé l'unité marocaine : la zone espagnole, et le régime spécial de Tanger. Nous avons précédemment montré comment le traité franco-espagnol du 27 novembre 1912 a concédé à nos voisins, toute la partie nord du Maroc avec Larache, El-Ksar, Ouezzan et Tetouan, un haut commissaire espagnol contrôle tous les actes de l'autorité marocaine dans cette zone. En fait le khalifa ou lieutenant du Sultan est son subordonné. Mais l'Espagne n'a pu encore réduire la résistance du célèbre brigand Raisuli, ni celle des Rifains, ses ennemis séculaires. L'état d'insoumission d'une vaste région limitrophe de nos cercles d'administration, y entretient un état d'insécurité des plus fâcheux, qui menace de passer à l'état endémique. Sans doute la France ne nie pas ses engagements, mais encore faut-il que le Cabinet de Madrid puisse accomplir sa tâche, et étouffer le foyer d'agitation qui règne à nos portes.

La question de Tanger n'est pas encore réglée ; l'Espagne jusqu'à maintenant paraît devoir se montrer aussi intransigeante qu'en 1914 (1) et nous refuser la situation prépondérante que nous réclamons dans le futur régime municipal tangérois. Si de sincères francophiles, tels que M. de Romanos désirent ardemment la conciliation entre les deux nations, tout un parti à la vérité plus actif que nombreux, veut Tanger espagnol !

Vu, le président,

A. de LAPRADELLE

Vu, le doyen,

F. LARNAUDE.

Vu

et permis d'imprimer,

le Vice-Recteur

de l'Académie de Paris.

L. POINCARÉ.

(1) Date à laquelle nous préparâmes un projet de statut de Tanger auquel l'Angleterre se rallia, mais qui fut repoussé par le Cabinet de Madrid.

BIBLIOGRAPHIE

1° Ouvrages et Revues

A) Maroc.

Annuaire économique et financier du Maroc, 1918, 1919.

Augustin Bernard. — *Le Maroc*, 1913.

Berge. — *La Justice française au Maroc*, 1917.

Charles Dupuis. — *Le Maroc et l'Acte d'Algésiras*.

Annales de l'école libre des Sciences politiques, 1907.

Gabriel Hanotaux. — *L'affaire marocaine*. *Revue hebdomadaire*, 1911.

Louis Holtz. — *Traité de législation marocaine*, 1914.

Ladreit de la Charrière. — *L'Action de la France, au Maroc après l'accord franco-allemand*. *Revue politique et parlementaire*, 1912.

De Lapradelle. — *Les accords franco-allemands du 8 avril 1904*.
Revue du Droit international public, 1904.

P. Leroy-Beaulieu. — *Notre situation présente et future au Maroc*.
Economiste français, 1909.

Réginald Kann. — *Les opérations du Général d'Amade au Maroc*.
Revue de Paris, 1908.

André Tardieu. — *La conférence d'Algésiras*, 1907.
Revue Algérienne, Tunisienne et Marocaine.

B) Tunisie.

Berge. — *La juridiction française en Tunisie*, 1895.

Chailley-Bert. — *La Tunisie et la colonisation française*, 1890.

P. Leroy-Beaulieu. — *L'Algérie et la Tunisie*, 1887.]

Henri Lorin. — *L'Afrique du Nord : Tunisie, Algérie, Maroc*, 1887.

Maurice Ordinaire. — *La Tunisie nouvelle*. *Revue politique et parlementaire*, 1912.

P. H. X. (d'Estournelles de Constant). — *La politique française en Tunisie*, 1890.

Rouard de Card. — *Les Traités de Protectorat de la France en Afrique, de 1870 à 1895.*

Statistique générale de la Tunisie (1918).

Vitry. — *Conférences sur les Administrations tunisiennes.*

2^o Thèses

A) Maroc.

Chastand. — *Conditions d'établissement du Protectorat de la France au Maroc*, Paris, 1913.

Colomb. — *Le régime financier du Maroc*, Paris, 1914.

Frelup. — *L'Expansion économique française au Maroc*, Paris, 1911.

Lebre. — *Etablissement du Protectorat de la France au Maroc*, Paris, 1914.

Noel. — *Rapports de la France et du Maroc*, Paris, 1905.

Revillod. — *De l'organisation intérieure des pays de Protectorat, son application au Maroc*, Paris, 1913.

De Vaulx. — *La France et le Maroc*, Paris, 1903.

B) Tunisie.

Demay. — *L'Organisation des Communes en Tunisie*, Dijon, 1915.

Fitoussi. — *L'Etat Tunisien. Origine, développement, organisation actuelle*, Paris, 1901.

Foucher. — *De l'évolution du Protectorat de la France sur la Tunisie*, Paris, 1897.

Sala. — *Le Budget tunisien*, Paris, 1912.

Sorbier de Pougna-doresse. — *La Justice française en Tunisie*, Montpellier, 1897.

3^o Documents officiels

Journal officiel de la République française.

Journal officiel Tunisien.

Bulletin officiel du Protectorat chérifien.

4^o Traités Généraux

Depagnet. — *Essai sur les Protectorats*, 1895.

Engelhardt. — *Les Protectorats anciens et modernes*, Paris, 1896.

Pillet. — *Des droits de la puissance protectrice sur l'administration intérieure de l'Etat protégé. Revue de droit international public*, 1895.

Wilhelm. — *Théorie juridique des Protectorats.*

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
Chapitre I. — Conditions d'établissement des Protectorats français sur la Tunisie et le Maroc	13
Chapitre II. — Organisation politique et administrative des Protectorats Tunisien et Marocain	32
Chapitre III. — Organisation judiciaire des Protectorats . . .	57
Chapitre IV. — Régime financier et douanier des Protec- torats	85
CONCLUSION	101

SAINT-AMAND (CHER). — IMPRIMERIE BUSSIÈRE.
